

PRO PUBLICO BONO MAGYAR KÖZIGAZGATÁS



2014 4

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM
KÖZIGAZGATÁS-TUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA



PILLANATKÉP AZ ORSZÁGGYŰLÉS TÖRVÉNYALKOTÁSI TEVÉKENYSÉGÉRŐL – 2014

Az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységét számos módszertannal lehet vizsgálni. Az egyik legfontosabb eljárás a kvantitatív elemzés, amely a statisztikai adatok átfogó vizsgálatán alapul, meglehetősen ritkán bukkan fel a közjogi szakirodalomban. Jelen tanulmány olyan statisztikai adatokra támaszkodva vizsgálja a törvényalkotás eljárását, amelyek korábban nem kerültek publikálásra. Egy korábbi, hasonló módszertanon alapuló kutatás megállapításai szerint a jogrendszerben időszakosan bekövetkező pulzáció a mögöttes társadalmi és gazdasági változások leképeződése. A 2010–2014 között bekövetkezett változások – és azoknak a jogrendszerben illetve a törvényalkotásban látható megnyilvánulásai – társadalmi és gazdasági szempontból szintén jelentős, fordulópontszerű időszakra utalnak. Az elmúlt néhány országgyűlési ciklus legfontosabb közös jellemzője a törvényalkotási eljárás felgyorsulása. Ez a tendencia legjobban a törvényjavaslat benyújtása és zárószavazása közötti idő folyamatos, parlamenti ciklusról ciklusra bekövetkező csökkenéséből állapítható meg. A törvényalkotás felgyorsulása mellett ugyanekkor jelentőségű változásnak látszik a bizottsági ülések időtartamának rövidülése. Ez a jelenség arra enged következtetni, hogy – noha formálisan a bizottsági ülések száma inkább növekvő tendenciát mutat – a részletesebb szakpolitikai vita visszaszorulóban van. Mindez kifejezetten káros a magyar parlamentarizmusra nézve, mivel a nemzetközi tendenciák inkább azt mutatják, hogy a modern korban a parlamenti bizottságok szerepe felértékelődik. Első vizsgálódásra úgy látszik, hogy a 2014. május 6-án hatályba lépett Házzsabály a kvantitatív kutatás alapján kimutatható anomáliák kiküszöbölését elősegítő és általánosságban az alkotmányossági követelményeknek megfelelő szabályrendszerként tud működni.

• • • • •

1 BEVEZETÉS

Tudományos szempontból a törvényalkotás bármelyik aspektusának vizsgálatára vállalkozni nem könnyű feladat. Elég csak arra utalni, hogy már magának a törvényalkotásnak mint tudományterületnek a lehatárolása is kérdéses. Példának okáért a szakirodalomban ismert olyan megközelítés, amely megkülönbözteti a törvényhozás-tudomány és a törvényhozástan fogalmát. A megkülönböztetés értelmében az előbbi a törvényhozás jogtudományi, politikatudományi vagy jogszociológiai szempontú tudományos vizsgálatát jelenti, míg az utób-

bi csak eljárástani, módszertani és technikatani kérdésekre fókuszál. Egy másik megközelítés viszont tagadja ennek az elhatárolásnak a létezését, és tulajdonképpen szinonimaként tekint a két fogalomra.¹

Ezen túlmenően azt is be kell vallani, hogy a törvényalkotás parlamenti szakasza szintén szinte megszámlálhatatlan felvetést, vizsgálati szempontot tekintetbe véve elemezhető. Jelen tanulmányunkban azt a munkamódszert követjük, hogy először a kvantitatív kutatás segítségével áttekintjük az Országgyűlés elmúlt húsz éves működési tapasztalatait. A bemutatott statisztikai adatokat a későbbiekben részletesen is kifejtett vizsgálati szempontok alapján választottuk ki. Az ezzel párhuzamosan felvázolt szakirodalmi áttekintés, illetve a kvantitatív és kvalitatív vizsgálódás kötöttségei is mind abba az irányba mutattak, hogy ezen adat-sorok segítségével lehet a legtöbb információt megtudni az Országgyűlés működéséről. Már most bátorkodunk megelőlegezni, hogy a szakirodalmi és a választott vizsgálati módszeren alapuló megállapítások a vártnál is jobban konvergálnak egymáshoz. A kvantitatív kutatás eredményeinek bemutatását és elemzését követően a törvényalkotás parlamenti szakaszában érvényesülő alkotmányos garanciákat tekintjük át – erősen támaszkodva az Alkotmánybíróság megállapításaira. Annak fényében mutatjuk be a garanciarendszert, hogy az mennyiben befolyásolja a törvényalkotás két legfontosabb külső kontrolljának – az Alkotmánybíróságnak és a köztársasági elnöknek – a cselekvési lehetőségeit. Majd a kvantitatív kutatás eredményeit felhasználva, valamint a garanciális követelmények figyelembevételével vizsgáljuk a Házsabály² törvényalkotási eljárást szabályozó főbb rendelkezéseit. Végezetül összegezzük és a tanulmány végső konklúziójaként tálaljuk az alkalmazott többféle kutatási módszer alapján a magyar törvényalkotás elmúlt időszakának gyakorlatára vonatkozóan levonható tapasztalatokat, illetve prognosztizálni próbáljuk, hogy a 2014-ben hatályba lépett Házsabály a közeljövőben miként fog a jogalkotás folyamatára hatni.³

2. AZ ORSZÁGGYŰLÉS TÖRVÉNYALKOTÁSI TEVÉKENYSÉGÉNEK KVANTITATÍV ELEMZÉSE

2.1. Vizsgálati szempontok, módszertani megjegyzések

Barabási Kun József, a parlamenti jog egyik legelismertebb magyar jogtudósa már 1907-ben kiadott művében is arról értekezik, hogy egy olyan nagyszámú politikai testület, mint az Országgyűlés a törvényhozás egyre bonyolultabb, technikai szempontból mind összetettebb

1 PETRÉTEI József: A törvényhozás elmélete és gyakorlata a parlamentáris demokráciában. Osiris Kiadó, Bp., 1998. 40–41.

2 Jelen tanulmányban a továbbiakban „Házsabály” jelölés alatt az egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY határozatot kell érteni, míg a „korábbi Házsabály” megnevezés az időközben már hatályon kívül helyezett, egyes házsabályi rendelkezésekről szóló 46/1994. (IX. 30.) OGY-határozat 2014. március 4-e és 2014. május 5-e közötti időállapotára utal. A „házsabály” kifejezés pedig általánosságban jelöli a parlamenti szervezeti és működési szabályzatát jelentő jogi dokumentumot.

3 A tanulmányban feldolgozott empirikus adatok a 2010–2014 között működő parlament törvényalkotási tevékenységének vizsgálatáig terjednek ki, így a tanulmány lezárási dátumának is tulajdonképpen a 2014-es év közepe tekinthető.

feladatait egyre nehezebben tudja ellátni. Felidézi John Stuart Mill szavait, aki szerint a parlament immár nem képes a törvényhozó munka elvégzésére, hanem csupán arra, hogy ezt a munkát arra való egyének által elvégeztesse. Éppen ezért Mill a törvényalkotás szakértőkből álló bizottságokba való kiszervezését javasolta. Ezen törvényjavaslatok pedig csupán jóváhagyás vagy elutasítás végett kerülhettek volna vissza a parlamenti képviselők elé. Tanulmányában felidézi továbbá James Bryce megállapításait is, aki szerint erre a problémára a történelem folyamán három megoldási módot dolgoztak ki: a régi római köztársaságban a *comitiák* által előterjesztett javaslatokról változtatási lehetőség és vita nélkül kellett szavazni; a parlamenti többséget adó párt tagjaiból álló bizottság (tulajdonképpen a kormány) veszi át a törvénykezdeményezés és a törvényjavaslatok tárgyalása feletti uralmat; illetve a törvényhozó testület kisebb, meghatározott szempontok szerint felálló testületekre bomlik, amely a pléniumtól feladatokat vesz át.⁴ Ezen rövid gondolat felidézéséből is látható, hogy a parlamentarizmus jövőjéről való gondolkodás nem új keletű jelenség. Magától értetődő azonban, hogy a klasszikus parlamentarizmus idézett problémái és modern parlamentarizmust érő legújabb kihívások között azért jelentős különbségek vannak.

Kiindulásképpen el kell ismernünk, hogy a parlamentek törvényalkotási funkciója a modern parlamentarizmusban némiképp háttérbe szorul a végrehajtó hatalom jogalkotási termékeivel szemben.⁵ Ennek a jelenségnek a háttérében leginkább azt a politikatudományilag megragadható változást kell keresnünk, hogy a modern parlamentarizmus origójában nem a parlament-kormány, hanem a kormány-ellenzék viszonyrendszer áll.⁶ A kormány-ellenzék dichotómiából pedig egyenesen következik, hogy a kormány az ellenzékkel szemben saját territóriumaként kezeli mind a törvényalkotási eljárást, mind a végrehajtási rendeletalkotást.⁷

A parlamenti működést uraló viszonyrendszerben bekövetkezett változás ellenére kijelenthető, hogy jelentőségét tekintve még mindig megkérdőjelezhetetlenül emelkedik ki a jogalkotási eljárások közül a törvényalkotási eljárás. Ez egyszerre köszönhető a törvények jogrendszerben elfoglalt kitüntetett helyének, a törvényalkotás komplexitásának és politikai jellegű sajátosságainak, valamint a törvényalkotási eljárás során megvalósuló nyilvánosságának.⁸

A törvényalkotás magyar tendenciáit és problémáit vizsgáló szakirodalomban már korábban is ismert és elterjedt volt az a nézet, amely szerint idehaza a végrehajtó hatalom jogalkotási súlyának erősödése mellett egy másik sajátos történelmi adottsággal is kalkulálni szükséges. Tudniillik, hogy a diktatórikus közjogi berendezkedést követő parlamentáris demokráciákban a parlament természetesen terjeszkedik túl a törvényhozási tárgyak kívánatos körén, és olyan területeket is magához von, amelyekben – éppen a parlamenti többség és a kormányzat összefonódása miatt – alacsonyabb jogforrási szintű jogalkotás is megfele-

4 BARABÁSI KUN József: A parlamenti házszabályok. Franklin-társulat. Bp., 1907. 150–153.

5 DAVID BEETHAM: *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century – a Guide to Good Practice*. Inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2006. 115. http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

6 ARMEL LE DIVELEC: *Cabinet as the Leading Part of Parliament – The Westminster Model in Europe*. In: Katja S. Ziegler – Denise Baranger – Anthony W. Bradley (eds.): *Constitutionalism and the Role of Parliament*. Hart Publishing, Portland 2007. 97–126.

7 KÖRÖSÉNYI András – TÓTH Csaba – TÖRÖK Gábor: *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Bp., 2005. 468–469.

8 DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004. 204.

lő volna. Magyarországon a rendszerváltozás valamennyi jelentős vívmánya, például a jogállamiság elvének kiemelése, a piacgazdaság kiépítése és az egész jogrendszer újrastrukturálása is mind-mind különösen hangsúlyossá tették a parlament szerepét és a törvényalkotás eljárását. Ezt a jelenséget pedig a törvényalkotásra vonatkozó mennyiségi mutatók is azonnal visszatükrözték.⁹ A rendszerváltozást követően bekövetkező törvényhozási dömpingnek ugyanakkor az is sajnálatos és óhatatlan következménye, hogy gyengül a törvényjavaslatok előkészítettsége. A szakpolitikai munka kiüresedése miatt pedig a képviselők, valamint azok háttérapparátusai a parlamenti szakaszban nem képesek korrigálni a nem kellően előkészített törvényjavaslatokat. A parlament tehát így egyfajta negatív spirálba kerül, amely negatív hat a minőségi törvényalkotás követelményének érvényesülésére.¹⁰

Jogosan tehető fel a kérdés, hogy a minőségi jogalkotás szempontjából a parlamenti törvényalkotási eljárás mely aspektusait érdemes vizsgálni.¹¹ Elég egyértelmű ugyanis, hogy a jogalkotási eljárás során számos olyan kulcspontot azonosíthatunk, amely a minőségi előkészítést szolgálja. Noha azt sem szabad sosem szem elől tévesztenünk, hogy a parlamenti munka inkább a politikai döntések meghozatalának, nem pedig a jogalkotási eljárás minősége javításának terepe. Ahogyan egy korábbi, kodifikációt tárgyaló munka is felhívja a figyelmet: az előterjesztés parlamenti benyújtásával a törvény-előkészítési eljárás „átmegy” a jogalkotás merőben más szakaszába. Persze a kodifikációs feladatok mindig megtalálják a törvényalkotás eljárás során a becsatornázási lehetőségeket, így ez a fenti jelenség nem jelenti azt, hogy a törvényalkotási eljárás során az előterjesztő és a kodifikációs apparátus hátterbe szorulna.¹² Már a brit parlament törvényalkotási tevékenységét vizsgáló 1975-ös, ún. Renton bizottság által kiadott, *Preparation of Legislation* elnevezésű jelentés is úgy foglalt állást, hogy egy javaslat minősége nem csupán a törvény-előkészítési szakaszban, hanem a

9 SOLTÉSZ István (szerk.): *Az Országgyűlés*. Parlamenti Módszertani Iroda, Bp., 2006. 66.

10 KUKORELLI István: *Tradíció és modernizáció a magyar alkotmányjogban*. Századvég Kiadó, Bp., 2006. 222.

11 Önmagában a minőségi jogalkotás definíciójának meghatározása is fontos, viszont jelen tanulmány keretei között mélyebben körül nem járható kérdéskör. Annyit viszont jelen tanulmány fogalomhasználatának tisztázása miatt rögzíteni kell, hogy a minőségi jogalkotás olyan tartalmi és technikai feltételek vagy követelmények összessége – legyenek azok akár anyagi jogi, akár eljárásjogi jellegűek –, amelyeknek célja egy felmerülő szakpolitikai kérdés vagy probléma jogi eszközökkel történő hatékony, eredményes, működőképes, átlátható, elfogadható megoldása. A gyakorlat felé fordítva ezt a definíciót, azt már most is előrebothsátjuk, hogy a minőségi jogalkotás ezen felfogása szempontjából az Országgyűlés megújult törvényalkotási eljárása – már önmagában a rendelkezésre álló hosszabb eljárási idő miatt is – segítség lehet az esetleges kodifikációs problémák, jogalkalmazásban felmerülő értelmezési nehézségek felszínre hozásában és kiküszöbölésében. Ezen túlmenően a minőségi jogalkotás más tartalmi kérdéseiben való előrelépés (például szükséges-e a szakpolitikai kérdésben törvényalkotás, az alternatívák közül a legjobb megoldást választotta-e ki a törvényjavaslat benyújtója, a törvényjavaslat által kínált megoldás kidolgozottsága, egyértelműsége megfelelő-e) nem csupán a megújult eljárásrend, hanem más politikai tényezők függvénye is.

12 KAMPIS György – SZÉP György – VIDA István: *A jogszabályok előkészítése*. Kódexpress Kiadó, Bp., 1998. 78.

parlament törvényalkotási eljárása során is érdemét tekintve javítható.¹³ A hasonló problémák megoldására a brit közjogi szakirodalom számos javaslattal él, illetve élt. Ezek némelyike a kontinentális jogrendszerben már bevett megoldások átvételét ajánlja, illetve mások a témánk szempontjából jelentős következtetéseket tartalmaznak. A parlament kodifikációs, azaz technikai kérdésekben való szerepének növelését ugyanis több helyen kulcsfontosságúnak tekintik. Ebből az következik, hogy például nem csupán az igazságügyért felelős kormányzati apparátus kodifikációs szerepének erősítése, hanem a parlament érdemi törvényalkotási mozgásterének bővítése is kifejezetten a minőségi jogalkotás irányába hat.¹⁴

Értelemszerűen tehát a parlamenti munkának is vannak olyan szegumentumai, amelyek jól azonosíthatóan kapcsolódnak a törvényalkotás minőségének kérdésköréhez. Álláspontunk szerint a két legjelentősebb ilyen kapcsolódó területet a parlamenti konzultációs mechanizmusok intézményei és a törvényjavaslatok szövegezését végző csoportok között kell keresnünk.¹⁵

A parlamenti konzultáció intézménye egyrészt a törvényalkotás egészét áthatja, másrészt számos eljárási szakasznak kifejezetten ez a legfőbb mozgatórugója és célja. Az előbbi mondat első utalása arra próbál rávilágítani, hogy a törvényalkotási eljárás egyik legfontosabb, az Alaptörvény több rendelkezéséből is levezethető alapelve a nyilvánosság. A nyilvánosságnak pedig politikai és jogi funkciója is van. A politikai funkció a társadalomban meglévő ellentétes vélemények megjelenítésében és feloldásában, ezáltal pedig a társadalmi stabilitás megőrzésében ragadható meg, amely ily módon az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítási szabadsággal áll szoros összefüggésben.¹⁶

Az Alkotmánybíróság egyébiránt legrésztesebben a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény alkotmányosságának megítélése során foglalkozott az országgyűlési képviselők jogállása és a törvényalkotási eljárás összefüggéseivel. Ebben a döntésében is egyértelművé tette, hogy Magyarország kormányformája parlamentáris demokrácia, ahol a közhatalom forrása a nép, és a nép a hatalmát elsődlegesen választott képviselői útján gyakorolja. Magyarország országos népképviselői szerve az Országgyűlés, amelyben az országgyűlési képviselők tevékenységüket (a szabad mandátum elve szerint) a köz érdekében végzik, azaz őket sem utasítani, sem idő előtt visszahívni nem lehet, a közügyekben legjobb tudásuk és meggyőződésük szerint döntenek. Az Alkotmánybíróság ezekből a rendelkezésekből azt is levezette, hogy az így megválasztott képviselők arra kapnak megbízatást, hogy képviselőtársaik véleményét és a nyilvánosság visszajelzéseit is megfontolva az egész ország számára lehető legjobb döntéseket hozzák meg. A fentiekből következően a parlament törvényhozási eljárásának lehetővé

13 Természetesen minden ország jogalkotási rendszere eltérő, és különösen jelentős különbségek fedezhetők fel az angolszász és a kontinentális struktúrák között, de így sem érdektelen és tudományos szempontból megalapozatlan felidézni, hogy a jelentés melyik négy gyakori problémakört azonosította be a minőségi jogalkotás ellen ható általános veszélyként: a törvényjavaslatok nyelvezetének bonyolultsága; a túlszabályozás; a jogszabály struktúrájának, tagoltságának problematikája; egyértelműségi és koherencia kérdések – különösen az időbeli hatály problematikája.

14 Michael ZANDER: *The Law-Making Process*. Cambridge University Press, New York, 2004. 25–39.

15 A csoportosítás alapjához és téma részletes kifejtéséhez l. DRINÓCZI Tímea: *Minőségi jogalkotás és adminisztratív terhek csökkentése Európában*. HVG-ORAC Kiadó, Bp., 2010. 302–305.

16 3207/2013. (XI. 18.) AB-határozat [17]–[19].

kell tennie a tárgyalat javaslatok alapos megismerését és megvitatását – főszabályként nyilvánosan. A nyilvánosság követelménye tehát immanens része a törvényalkotási eljárásnak. A nyilvánosság jogi funkciója pedig azon alapul, hogy a parlamentáris demokrácia működésének, azaz a mindenkori országgyűlési többség általi közhatalom-gyakorlás legitimitásának alapja az Alaptörvénynek megfelelő választási rendszer, továbbá az olyan törvényalkotási eljárási szabályok, amelyek garanciális kereteket adnak ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők a tevékenységüket megfontoltan, a köz érdekében tudják elvégezni. A harmadik, nem kevésbé fontos szempont pedig ezeknek a szabályoknak a tényleges betartása.

A házszabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás tehát alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ebben a felfogásban tehát a házszabály lényeges rendelkezésével elmentésen megalkotott törvény nem a véleménynyilvánítás szabadságához, hanem az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság elvéhez, illetve áttételesen még az Alaptörvény Országgyűlésről szóló államszervezeti részében foglalt képviselői mandátumszabadság elvéhez kapcsolható.¹⁷

A jogállamiság és a hatékony állam/kormányzás kérdése nem csak ebben a fenti összefüggésben vizsgálendő, de ebben az összefüggésben ragadható meg leginkább. A jogállami értelemben vett hatékonyság valódi, hosszú távú hatékonyságot és kiszámíthatóságot jelent. Káros tehát a jogalkotás olyan gyorsítása, amely már a szükséges társadalmi, sőt, parlamenti vita érdemi jellegét elveszi.¹⁸ A törvényalkotás során kulcsfontosságú, hogy arra a teljes nyilvánosság előtt kerüljön sor, továbbá hogy megfelelően hosszú időt vegyen igénybe a törvényalkotási eljárások befejezése. Ez szükséges ugyanis ahhoz, hogy más szereplők (legyenek akár azok ellenzéki pártok, akár civil szervezetek, akár magánszemélyek, akár külföldi szereplők) véleményüket becsatornázzák, és ezáltal minél több információ birtokában születhessen meg a parlamenti többség döntése.¹⁹ A parlamenti konzultációs mechanizmusok jelentősége legegyértelműbben talán a bizottsági működés során figyelhető meg. A bizottsági üléseken részint formálisan is sor kerülhet parlamenten kívüli szervezetek véleményének be-

17 6/2013. (III. 1.) AB-határozat [65]-[69].

18 PACZOLAY Péter: *Jó állam – jó jog*. In: Fejes Zsuzsanna et al. (szerk.): Állam és Jog – Kodifikációs kihívások napjainkban. Magyar Jog- és Államtudományi Társaság – Gondolat Kiadó, Budapest–Szeged 2013. 17.

19 Ebből a megállapításból egyébként még egy érdekes következtetés adódik, amelyre az elmúlt évek közjogi vitáit figyelve nem árt felhívni a figyelmet. Az érdemi és nyilvános törvényalkotási eljárás hiánya a jogállamiság alapelvein keresztül alkotmányellenességet eredményez. Ugyanez a helyzet a törvényeken kívüli jogszabályok megalkotásával kapcsolatban is. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény (a továbbiakban: Részvételi törvény) – amelynek célja a törvények alatti jogszabályok előkészítése során valamiféle nyilvánosság biztosítása – létezésének hiánya tehát nagy bizonyossággal alkotmányellenességet eredményezne. (A vitapont persze most ott van, hogy a Részvételi törvényben foglalt rendelkezések elégségesek-e.) A törvényalkotási eljárás során azonban a Részvételi törvényhez hasonló, törvénytervezet megalkotásakor érvényesülő nyilvánossági követelmények véleményünk szerint más alkotmányossági megítélés alá esnek. Ebben az esetben ugyanis nincs garanciális jelentősége annak, hogy a törvényjavaslat benyújtását megelőző időszakban a nyilvánosság követelménye érvényesül-e akkor, ha egyébként megfelelően hosszú a parlamenti tárgyalási szakaszra nyitva álló idő. Ekkor ugyanis a Részvételi törvény garanciális funkcióit a parlamenti tárgyalásra vonatkozó házszabályi rendelkezések töltik ki.

csatornázására, valamint olyan mélységű szakpolitikai összefüggések feltárására, amelyekre a plénum mint munkaterep nem alkalmas. Részint pedig leginkább itt kerülhet sor kodifikációs és jogalkalmazási kérdések felvetésére és megoldására.

Összefoglalóan megközelítve a kérdést, jól látható, hogy a törvényalkotással kapcsolatban meghatározott jogi követelmények, noha rendkívül változatosak nemzetközi összehasonlításban, mind ugyanazt a célt szolgálják: a meggondolatlan törvényalkotás visszaszorítását, a politikai szempontból konfliktusos törvényjavaslatok mielőbbi nyilvánosságának biztosítását, a parlamenti akarat világos kinyilvánításának rögzítését azért, hogy a törvény értelmezésével kapcsolatos félreértéseknek elejét vegye, vagy például azt, hogy kétkamarás parlamentek esetén mutassa meg a két ház funkcióinak különbözőségét.²⁰

A tanulmány célja, hogy a fenti, vázlatosan körülírt alapvetéseket összevesse a felkutatott statisztikai adatokkal, és a kvantitatív kutatási eredményekből következtetéseket vonjon le.²¹ A fenti bevezető gondolatokra építve az alábbi adatelemzés három nagy témakörre összpontosít, amelyekkel egyszerre kívánja lefedni a törvényalkotás valamennyi releváns, kvantitatív módszerrel megragadható jellemzőjét: egyrészt számba veszi a törvényjavaslatok számát, a törvényjavaslatok elfogadásának átlagos időtartamát, és ezt összeveti a tárgyalási idő struktúrájával; másrészt vizsgálni kívánja a törvényalkotás domináns szereplőinek viselkedését; harmadrészt pedig áttekinti a bizottságok szerepét és működését az egyes törvényalkotási ciklusokban.

2.2. A törvényalkotási trendek jelentősége, a törvényalkotás felgyorsulása illetve a tárgyalási idő szerkezete

Érdekes a törvényalkotás kvantitatív jellemzőinek vizsgálata körében legelőször is Kampis György hiánypótló munkájának alapvető jelentőségű megállapításait felidézni. Összefoglaló igényű tanulmányában az 1920 és 1993 közötti jogalkotást vizsgálva Kampis György úgy találta, hogy a mennyiségi mutatók is alátámasztják Eörsi Gyula azon tézisé, amely szerint a jog olyan relatíve önálló társadalmi alrendszer, amely a külső társadalmi hatásokra társadalmi hatásokkal, tehát impulzusokra impulzusokkal reagál. Ebben az egymásrautaltságban alapvető jelentőségű a gazdaság és a jog kölcsönhatása, ami a politika közvetítőrendszerén keresztül mutatkozik meg legjobban.

A kutatás a csaknem háromnegyed évszázados időszak vizsgálatának eredményeként jól rávilágított a jogrendszer élő pulzálására. A jól kivehető pulzálás pedig látványosan összefügg az adott kor jelentős társadalmi és gazdasági fordulópontjaival. Kampis György kutatásának összegző megállapításai az alábbiak:

- a kibocsátott jogszabályok mennyisége pulzál, időszakonként eltérő, tehát törvényhozói szempontból aktív és kevésbé aktív szakaszok azonosíthatók be;

20 Jeffrey GOLDSWORTHY: *Parliamentary Sovereignty*. Cambridge University Press, Cambridge, 2010. 174.

21 A tanulmányban felhasznált adatok egy része az Országgyűlés hivatalos honlapján publikált statisztikai adatokon, más része pedig eddig nem publikált, az Országgyűlés Hivatala által kérésre összeállított statisztikai adat-szolgáltatáson, valamint a szerző saját kutatásain alapul.

- az úgynevezett korrekciós periódusokban a jogszabályok mennyisége az előző időszakhoz képest erőteljesen növekszik – ez az időszak általában négy évig tart;
- a korrekciós szakaszt követően pedig, egy-egy kevésbé aktív szakaszon belül a jogszabályok mennyisége csökkenő tendenciájú – egy ilyen szakasz átlagosan nyolc évet ölel fel.²²

Álláspontunk szerint a fenti elméleti keretrendszerben szükséges az Országgyűlés mai törvényalkotási munkájára is tekintenünk. Az 1. *diagram* alapján jól látható, hogy az elmúlt négy kormányzati ciklusban az elfogadott törvényjavaslatok száma tendenciaszerűen növekedett.²³ A legutolsó, 2010–2014-es kormányzati ciklusban azonban a korábban is kismértékű növekedést mutató számsor kiugró értékeket produkált. Ha Kampis György korábbi kutatásának megállapításait a kiugró számok megértéséhez segítségül hívjuk, azt mondhatjuk, hogy statisztikai adatokkal és a korábbi elemzések következtetéseivel összevetve tudományos értelemben is alátámasztható, hogy az elmúlt kormányzati ciklusban politikai értelemben egy olyan korrekciós időszak zajlott, amely a jogrendszerben is visszatükrözte a társadalmi és gazdasági életben bekövetkező nagy jelentőségű és mennyiségű változásokat.

Az elfogadott törvények száma jogrendszerenként nagyon eltérő lehet, így a nemzetközi összehasonlításhoz módszertani szempontból óvatosan kell közelítenünk. Az ugyanakkor egy felületes összehasonlításban is jól látszik, hogy az Országgyűlés előző ciklusbeli törvényalkotási tevékenysége semmiképpen sem nemzetközi átlag alatti. Nagy-Britannia parlamentje által elfogadott és kihirdetett törvények száma például a legutóbbi öt évben évi 30–40 között volt. „Kiugróan magas” számot 2006-ban regisztráltak 55 kihirdetett törvénnyel, illetve 1997-ben és 1998-ban ez a szám kétszer is 60 fölé ugrott. Kormányzati ciklusonkénti összesítésben ez 100–150 kihirdetett törvényt jelent.²⁴ A német Bundestag a magyarhoz jóval közelebb álló jogrendszerben és parlamentáris rendszerben a legutóbbi négy éves kormányzati ciklusban 553 törvényt fogadott el.²⁵ Közép-Kelet-Európában, a hasonló helyzetű Szlovákiában 2013. január 1-jétől egy másfél éves intervallum alatt 151 törvényt fogadott el a parlament.²⁶ Látható tehát, hogy a hasonló jogrendszerű illetve történelmi helyzetben lévő országok hasonló adatait vizsgálva nem kiugró az elmúlt ciklusok magyar törvényalkotási termése. Egyedül a 2010 és 2014 közötti időszak emelhető ki; a legutóbbi ciklus azonban nemcsak nemzetközi, hanem magyar történelmi szempontból is kizárólag a nagy jelentőségű rendszerátalakításokra jellemző kiugró adatokat produkált.

22 KAMPIS György: *Kodifikáció*. UNIÓ Lap- és Könyvkiadó, Bp., 1996. 92–99.

23 A diagram valamennyi zárószavazásra került törvényjavaslatot tartalmazza, függetlenül attól, hogy új törvényről vagy törvényt módosításról van-e szó.

24 A részletes statisztikai adatok a brit igazságügyért felelős minisztérium által üzemeltetett hivatalos honlapon érhetők el: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014>

25 A részletes statisztikai adatok a Bundestag hivatalos honlapján érhetők el: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/46598866_kw37_statistik/213446

26 A részletes statisztikai adatok a Szlovák Parlament hivatalos honlapján érhetők el: <http://www.nrsk.sk/web/default.aspx?sid=zakony/prehľad/posledneSchvalene>

Még a fentieknél is sokkal látványosabb a 2. *diagram* azon adatsora, amely a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása között eltelt időt vizsgálja.²⁷ Nagyon látványosan mutatkozik meg a ciklusokon átívelő trend, amelyben a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása között eltelt idő folyamatosan, ciklusról ciklusra csökken. Az 1998–2002-es időszakban egy törvényjavaslat elfogadására átlagosan 76 nap alatt került sor, az ezt követő két kormányzati ciklusban ugyanez a szám 50-re csökkent, míg a 2010-ben kezdődő négy évben ugyanekhez már csak átlagosan 34 napra volt szükség.²⁸ Még sokkal beszédesebb az az adatsor, amely a 10 napnál rövidebb idő alatt elfogadott törvényjavaslatok számát mutatja.²⁹ Látható, hogy ebben a tekintetben szintén hasonló trendet azonosíthatunk: míg 1998 és 2002 között csupán 6 ilyen törvényjavaslattal találkozhattunk, addig a két, ellenkező politikai többségű parlamenti ciklusban ez a szám 37-re illetve 35-re emelkedett, a legutóbbi ciklusban pedig már 104 darab 10 napnál rövidebb idő alatt elfogadott törvényjavaslattal találkozhattunk.³⁰

Az 1. és a 2. *diagram* adatsorát összehasonlítva az 1. táblázatban látható, ülésnapok számára és az ülésezési idő hosszára vonatkozó adatokkal, megfigyelhetjük, hogy a parlament munkaterhe ciklusról ciklusra növekedett. Ebből azt olvashatjuk ki, hogy mindent összevetve az ülésnapok számára és az ülésezési idő hosszára nézve inkább a törvényjavaslatok számának emelkedése, nem pedig a rövidülő elfogadási idők gyakoroltak hatást. Az 1. táblázat jól mutatja mind az 1998 és 2002 közötti három hetes ülésezés hatását, mind a rendszerátalakításból eredő megnövekedett törvényalkotási terhet az elmúlt ciklusban.

A 3. *diagram* kulcsfontosságú a törvényalkotáson belüli eljárási szakaszok jelentőségének szemléltetéséhez. A diagramra tekintve azonnal kiviláglik, hogy a törvényalkotás eljárásában az általános vita intézménye kiemelt jelentőséggel bír, a tárgyalási idő abszolút többségét ez a tárgyalási forma „viszi el”. Ehhez képest a részletes vita, amelynek kimondott funkciója nem a törvényjavaslat egészének, szükségességének, politikai céljainak megtárgyalása, hanem a módosító rendelkezésekkel érintett részek egyenkénti megvitatása, a statisztikai

27 Álláspontunk szerint módszertani szempontból a törvényalkotás üteme legjobban a törvényjavaslatok benyújtása és zárószavazása között eltelt idő összevetésével mérhető. Természetesen a módszertan nem tudja kezelni azokat a helyzeteket, amelyekben a törvényjavaslat zárószavazását nem a kihirdetés, hanem egyéb törvényalkotási cselekmény (például a köztársasági elnök politikai vétője) követi. Ezen törvényjavaslatok száma ugyanakkor elenyésző ahhoz a felhasználható adatmennyiséghez képest, amelyből következtetéseinket levonhatjuk.

28 A leghosszabb idő alatt elfogadott törvényjavaslatok a következőképpen alakultak: 744 nap (1998–2002); 690 nap (2002–2006); 474 nap (2006–2010); 921 nap (2010–2014).

29 Az adatsor vizsgálata során természetesen szem előtt kell tartani azt is, hogy az Országgyűlés eltérő ülésezési rendben működött a vizsgált időszakokban. Ez a körülmény ugyanis alapvetően befolyásolja a törvényjavaslatok elfogadásához szükséges időtartamot. Összességében elmondható, hogy az Országgyűlés az 1999 és 2002 közötti időszakot leszámítva, amelyben három heti ülésezési rendre tértek át a képviselők, hetenként ülésezett. Az 1998 és 2002 közötti ciklus adataiban tehát vélelmezhetően döntő szerepet játszott a megszokotthoz képest kevésbé sűrű ülésezési rend.

30 A legutolsó ciklussal összefüggésben szerepet játszhatott az is, hogy 2012. január 1-jétől a korábbi Házzsabály tartalmazta a kivételes sürgős eljárás – a Házzsabályban megváltozott terminológiával, de hasonló tartalommal szabályozott – intézményét, amelynek segítségével ülészakonként legfeljebb hat alkalommal, kétharmados támogatással rendkívül rövid alatt lehetségessé vált törvényjavaslat elfogadása. A kivételes sürgős eljárásen túlmenően is számos faktor játszhatott szerepet a rendkívül rövid idő alatt elfogadott törvények számának emelkedésében, amelyek részletesebb bemutatására a tanulmány későbbi szakaszában kerül sor.

adatokból kiolvashatóak szerint nem bír nagy jelentőséggel. A két vitaszakasz arányából azt a következtetést vonhatjuk le – figyelemmel a vitaszakaszok eredeti céljára –, hogy az általános vita intézménye a törvényjavaslatokkal kapcsolatos politikai kérdések megvitatásának terepévé vált, és meghatározó módon dominálta a törvényalkotási eljárás egészét. Ehhez képest a részletes vita intézménye az eredeti, szakpolitikai és kodifikációs jellegű céljaihoz, illetve az általános vitához képest eljelentéktelenedett és kiüresedett.

2.3. A törvényalkotási eljárás domináns szereplője

Nemzetközi összehasonlításban is jól kimutatható jelenség, hogy a parlament törvényalkotási munkáját a kormány uralja. Ez az uralom a tematika meghatározásától (a parlament „etetésétől”) a törvényjavaslat formálásán át egészen egy törvényjavaslat elfogadásával vagy elutasításával kapcsolatos döntés erőteljes befolyásolásáig terjed. A nemzetközi összehasonlító vizsgálódások eredménye is az, hogy a kormány által benyújtott törvényjavaslatoknak átlagosan 90%-a – akár ugyanolyan, akár módosított formában – elfogadásra kerül a parlament által.³¹ Érdemes kiemelni, hogy a kétpártrendszerű Nagy-Britanniában is jellemzően bőven 90% fölött van a kormány által benyújtott törvényjavaslatok támogatottsága. Az arány ráadásul az elmúlt néhány évtizedben akkor sem esett 86% alá, amikor a kormány mögül hiányzott a parlamenti többség.³²

Fontos kérdés ezenfelül, hogy milyen jelentőséget tulajdonítunk az ellenzéknek a törvényalkotási eljárásban. Az ellenzék pozíciója minden parlamentáris rendszerben alapvetően határozza meg a törvényalkotás kvantitatív elemzéséből kikristályosítható következtetéseinket. Nem tagadható, hogy a törvényalkotás területén az ellenzék főleg az alternatívaállítás politikai képességével tud fellépni. Ez a funkció valamennyi parlament esetében megjelenik. Ehhez képest már eltérőek a hagyományok abból a szempontból, hogy az ellenzék mennyire érzi feladatának a törvényalkotás folyamatába való aktív bekapcsolódást. A brit modellben például az ellenzék szinte egyáltalán nem vesz részt aktívan a törvényalkotásban, az osztrák ellenzék viszont komoly kontrollfunkciót tölt be nemcsak a kormányzat politikai ellenőrzése, hanem a törvényalkotás területén is.³³ Érdemes ugyan tehát a vizsgált ország parlamentáris hagyományait adottságnak tekinteni, az ellenben bizonyosnak látszik, hogy ha egy országban a törvényalkotás terén is nagyobb ellenzéki aktivitás tapasztalható, akkor az óhatatlanul nem kizárólag a politikai véleménykülönbségek szférájára terjed ki, hanem egy jól működő szakértői apparátus és ellenzéki képviselői gárda esetén a törvényhozás minőségét is javítani képes hatássá erősödhet.

A 4. diagram alapján láthatjuk, hogy Magyarországon is a Kormány a törvényhozás domináns szereplője, ciklusonként nagyjából 400 és 600 közötti törvényjavaslat köthető a nevéhez. A Kormány által benyújtott törvényjavaslatokhoz képest a rendszerváltozás óta gyakorlatilag mindig lényegesen kevesebb volt a kormánypárti és az ellenzéki képviselők által be-

31 SZENTE Zoltán: *Bevezetés a parlamenti jogba*. Atlantisz Kiadó, Bp., 1998. 341–342.

32 Michael RUSH: *Parliament Today*. Manchester University Press, Manchester–New York, 2005. 171.

33 SMUK Péter: *Ellenzéki jogok a parlamenti jogban*. Gondolat Kiadó, Bp., 2008. 153.

nyújtott törvényjavaslatok száma. Ebben az egyértelmű tendenciában szintén egyetlen kivétellel a legutóbbi kormányzati ciklus: 2010 és 2014 között kimagaslóan sok törvényjavaslatot nyújtottak be a kormánypárti és az ellenzéki képviselők is.

A megváltozott helyzet megértését leginkább az 5. *diagram* segíti, amely a benyújtók szerint csoportosítja immár nem a benyújtott, hanem az elfogadott törvényjavaslatokat. Itt a korábbi ciklusokat nézve szintén viszonylag állandó számokkal találkozhatunk: a Kormány által benyújtott törvényjavaslatok elfogadási rátája 90% fölött van, a kormánypárti képviselők által vitt törvényjavaslatoknak átlagosan 35-40%-ából lett törvény, míg az ellenzéki képviselők javaslatait kivétel nélkül 10% alatti arányban támogatta a parlamenti többség. A megszo- kottól igazán eltérő adatok szintén csupán a legutóbbi ciklust vizsgálva ötlenek szemünkbe: a Kormány sikerességi rátája nem változott (amely összevetve a 4. *diagramban* ábrázolt megnövekedett benyújtási számmal különösen figyelemre méltó), viszont a kormánypárti képviselők által benyújtott törvényjavaslatok plénium általi támogatásának aránya 75%-ra nőtt. Ebből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a kormánypárti képviselők által benyújtott törvényjavaslatok mögött megalapozottabb politikai(!) előkészítő munka, és ebből következően jelentősebb politikai támogatás állt.

Érdemes a fenti adatokat összevetni a 6. *diagram* adatsorával, amely a törvényjavaslatokhoz benyújtott módosító javaslatokat mutatja a benyújtók szerinti megoszlásban. A kormánypárti képviselők által benyújtott módosító javaslatok korábbi ciklusokhoz képest alacsony száma valószínűsíthetően szintén azt mutatja, hogy a parlament elé kerülő törvényjavaslatok mögött a szokásosnál is erősebb politikai támogatás állt, ezért azok kormánypárti képviselők általi jelentős módosítása kisebb nagyságrendben merült fel.

A jogalkotástan témakörben született egy korábbi jelentős magyar szakirodalom legújabb kiadása, amelyet Tamás András jegyez, már közjogtudományi szinten is reflektál a 2010-től bekövetkezett változásokra. Egyrészt kiemeli az egyéni országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok számának megnövekedését, másrészt utal a törvényalkotás felgyorsulására. Tamás András ezeket a tendenciákat tulajdonképpen kétélű fegyverként aposztrofálja, mivel álláspontja szerint, ha nem élne a parlamenti többség a kétharmad adta felhatalmazással, akkor az az életképtelenség valamilyen jele lenne, ugyanakkor az sem tagadható meg, hogy ezek a jelenségek jellemzően negatívan hatnak a törvényalkotás minőségére.³⁴

Álláspontunk szerint a minőségi jogalkotásra gyakorolt hatás tekintetében érdemes és szükséges különbséget tenni az egyéni országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok számának növekedése, illetve a törvényjavaslatok elfogadásának felgyorsulása között. Ahogyan azt már korábban is jeleztük, az egyéni képviselők által benyújtott törvényjavaslatok számának növekedése nem feltétlenül jelenti a törvényalkotási eljárás anomáliáját. Véleményünk szerint nem állítható fel szoros összefüggés egy törvényjavaslat előkészítettsége és a benyújtó személye között. A minisztériumi előkészítésen átesett törvényjavaslatok is lehetnek rosszul előkészítettek, illetve az egyéni képviselői törvényjavaslatok is lehetnek számos szakértővel, érintettel egyeztetettek és jól átgondoltak. A törvényjavaslat nyilvánosság előtti tárgyalása pedig egy széles körű politikai egyeztetésnek tekinthető – amelyre az alacso-

34 TAMÁS András: *Legistica*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyvkiadó, Bp., 2013. 197.

nyabb jogforrási szinten elhelyezkedő jogszabályok esetében egyébként egyáltalán nem kerül sor –, mi több, egyéb társadalmi szereplők véleményének becsatornázására is alkalmas.

Természetesen ezeknek az elvárásoknak a törvényalkotási eljárás csak akkor felelhet meg, ha egy törvényjavaslat tárgyalására megfelelő idő áll rendelkezésre.³⁵ Megfelelő tárgyalási idő hiányában a garanciális elemek komoly sérelmet szenvednek – ahogyan erre az Alkotmánybíróság korábban idézett határozata is felhívta a figyelmet. Ebből következően álláspontunk szerint a törvényjavaslatok tárgyalására fordított idő a minőségi jogalkotás szempontjából sokkal jelentősebb, mint a benyújtók személye. A korábbi évekből hozható példaként olyan döntés is, amelyben az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a törvényalkotási eljárás ügydöntő, érdemi része a törvényjavaslat benyújtásával kezdődik, annak nem eleme a törvénytervezet elkészítése, és ugyanígy kívül esnek rajta az előkészítés során lefolytatott egyeztetések és véleményeztetések.³⁶ Ebből következően tehát annak sem lehet a törvényjavaslat előkészítettsége szempontjából következménye, hogy a kormányzat vagy a kormánypárti képviselők által kerül egy törvényjavaslat előterjesztésre.³⁷

2.4. A bizottságok szerepe a törvényalkotási eljárásban

A bizottságok valamennyi nemzetközi összehasonlító vizsgálat alapján kiemelt szerepet játszanak a modern parlamentek működésében. Ahogyan azt már a századelőn is pontosan látták a parlamenti jog tudósai, a bizottságok olyan parlamenti munkamegosztást tesznek lehetővé, amely jelentős munkaterhet vesz le a parlamenti képviselők válláról, és elengedhetetlen a modern világ felgyorsult és diverzifikálódott törvényalkotási munkájának ugyanolyan minőségű ellátásához, mint ahogyan az a parlamentarizmus hajnalán szükségesnek látszott.

35 A rendelkezésre álló megfelelő idő, illetve a házszabályokban megállapított határidők be nem tartása és a betartásért folytatott küzdelem nemcsak Magyarországon, hanem például a legjelentősebb parlamentáris hagyományokkal rendelkező Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában is komoly probléma. L. William McKAY – Charles W. JOHNSON: *Parliament and Congress: Representation and Scrutiny in the Twenty-First Century*. Oxford University Press, New York, 2010. 464–465.

36 7/2004. (III. 24.) AB-határozat.

37 A kérdés több oldalról történő bemutatása miatt rögzítenünk kell azt is, hogy volt olyan alkotmánybíróági döntés, amelyben a testület az általunk elégségesnek talált mércénél szigorúbb követelményeket fogalmazott meg, tehát az alkotmánybírák tulajdonképpen osztották Tamás András véleményét. A testület szerint ugyanis alkotmányossági szempontból nem fogadható el az a törvénykezdeményezési gyakorlat, amelynek során a jogalanyok széles körét érintő átfogó törvényeket nem a Kormány terjeszti elő a jogalkotásra előírt egyeztetési, véleménynyilvánítási előírások betartása mellett, hanem bizottsági, kormánypárti képviselői indítvány alapján fogadja el őket a parlament. Az Alkotmánybíróság ezen döntései jórészt a testület úgynevezett szignalizációs alkotmányvédelmi funkciója keretében születtek. Ezt a testület által kifejlesztett intézményt az Alkotmánybíróság akkor alkalmazza, ha az alkotmányozót vagy a jogalkotót anélkül akarja figyelmeztetni a jogállamiság materiális felfogásából eredő követelmények betartására, hogy a közjogi érvénytelenség kimondására sort kívánna keríteni. [I. 8/2011. (II. 18.) AB-határozat, 61/2011. (VII. 13.) AB-határozat, 166/2011. (XII. 20.) AB-határozat.]

Természetesen a bizottságok súlyának, működési rendjének, és különösen a törvényalkotásban betöltött szerepének vonatkozásában eltérő modellekkel találkozunk.³⁸ Korábban a magyar parlamentarizmus működését például folyamatos viták tarkították, amelyek mind a törvényjavaslatok kezelésének módjáról, a törvény-előkészítés konkrét formáiról és a bizottságok szerepéről szóltak. A XX. század parlamenti jogának egyik kulcskérdése a szakbizottsági rendszer kialakulása volt. A házszabály kezdetben, a XIX. században osztályrendszert alakított ki, ahová a képviselők sorshúzás útján kerültek. Ekkoriban a tematikus bizottságok köré rendeződés még fel sem merült.³⁹

Ezt követően fokozatos valósult meg a professzionalizálódás: a két világháború közötti időszakra már elkülönült az általános és a részletes vita intézménye. Az akkori szakirodalom pedig az osztályok versus bizottságok kérdéskörben már kifejezetten úgy fogalmaz, hogy az osztályok megalakítására ugyan sor kerül az Országgyűlés megalakulásakor, de azok „a gyakorlatban nem működnek és az előkészítés csak bizottságok útján történik”. Ezek a bizottságok pedig már – szemben az osztályok kialakításakor még mindig irányadó automatizmus-sal és sorsolós módszerrel – szakterületi alapon és választással jöttek létre.⁴⁰

Ez a lendület nyilvánvalóan megtört a szocializmus parlamentarizmust a gyakorlatban kiüresítő hullámain. Ennek volt köszönhető például a kétolvasatos tárgyalás időszakos megszűnése. Ennek ellenére a parlament az elé kerülő törvényjavaslatok kapcsán ebben az időszakban is igyekezett minél nagyobb mozgásteret kiharcolni magának – természetesen a diktatórikus politikai berendezkedés alapjait nem megkérdőjelezve. Témánk szempontjából azonban jelentős, hogy ez a mozgástér-növelési törekvés leginkább a szakbizottsági rendszer túlélésében öltött testet. A szakbizottsági rendszerrel kapcsolatban még a szocialista szisztemában is elvárásként fogalmazódott meg, hogy folyamatosan működjön és állandóan kísérje figyelemmel a működési területük szempontjából lényeges jelenségeket, még akkor is, ha az Országgyűlés egyébként nem ülésezik – ami meglehetősen gyakran előfordult.⁴¹ A rend-

38 A bizottságok működésével kapcsolatos egyik legalaposabb összehasonlító szakirodalomhoz l. Lawrence D. LONGLEY – Attila ÁGH: *The Changing Roles of Parliamentary Committees*. Research Committee of Legislative Specialists of International Political Science Association, Appleton, 1997., és John D. LEES – Malcolm SHAW (eds.): *Committees in Legislature*. Duke University Press, Oxford, 1979.

39 L. KORBULY Imre: *Magyarország közbizottságai, illetve a magyar államjogi rendszere*. Eggenberger-féle Könyvkereskedés Kiadó, Bp., 1884. 270–272.

40 TOMCSÁNYI Mór: *Magyar közjogi*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Bp., 1926. 242.

41 L. BEÉR János – KOVÁCS István – SZAMEL Lajos: *Magyar államjogi*. Tankönyvkiadó, Bp., 1960. 264–265.

szervátozás után a szakbizottsági rendszer új erőre kapott, és – ahogyan azt már a korábbiakban említettük – kulcsfontosságú területe lett a parlament törvényalkotási eljárásának.⁴²

A 7. *diagram* alapján látható, hogy az állandó bizottságok által megtartott ülések számából egyértelműen csökkenő vagy növekvő tendencia nem olvasható ki. Az adatok értelmezéséhez szükséges figyelembe venni, hogy az állandó bizottságok száma a vizsgált parlamenti ciklusokban a következőképpen alakult: 19, 23, 25, 18 és 20.

Ennél sokkal egyértelműbb tendenciát olvashatunk ki a 8. *diagram* adataiból, amelyek azt mutatják, hogy az állandó bizottságok által megtartott ülések átlagos hossza tendenciaszerűen, ciklusról ciklusra rövidült. Ez az adat jól mutatja a módosító javaslatok megtárgyalására szolgáló, kisebb politikai jelentőségű, ám a törvényalkotás minőségi mutatói szempontjából kulcsfontosságú érdemi bizottsági tevékenység kiüresedését. Érdekes külön is kiemelni az alkotmányügyi bizottság szerepét. Az alkotmányügyi bizottság a rendszerváltozás után újjáéledő magyar parlamentarizmusban sajátosan kitüntetett szerepet vitt, minden törvényjavaslatot egyfajta szuperrevíziós bizottságként véleményeznie kellett. A bizottság tagjai már a kezdetekben felvetették, hogy ez a megoldás – tekintettel főképp az időhiányra és az erőforrás-problémákra – átgondolásra érdemes. Meg is indult egy változáshullám, amelynek eredményeként elmondható, hogy a bizottság a '90-es évek közepére elvesztette ugyan szuperrevíziós szerepét, de így is a parlament első számú bizottsága maradt, amelynek ugyan nem kellett minden törvényjavaslatot véleményeznie, de a bizottsági ülésezésre fordított órák száma így is tekintélyt parancsolóan magas maradt.⁴³ Ebből következően kiemelt jelentőséggel bír annak feltérképezése, hogy az alkotmányügyi bizottság esetében a 7. és a 8. *diagram*ból kiolvasott megállapítások helytállóak-e. A 9. és 10. *diagram* kifejezetten az alkotmányügyi bizottság vonatkozásában mutatja ciklusonként az ülésnapok számát és az ülésezési idő átlagos hosszát. Az adatsorból megállapítható, hogy ugyan az ülések számának változásából kevés közvetlen összefüggés olvasható ki, de az ülések átlagos időtartamának csökkenése ezen kulcsbizottság esetén is megfigyelhető.

42 Elégké kézenfekvő, hogy a parlamenti apparátus mérete és felkészültsége egyenes összefüggésben áll a törvényalkotási munka minőségével. Éppen ezért önmagában örömteli egy nemzetközi összehasonlító vizsgálat eredménye, amely szerint a hazánkhoz hasonló lélekszámú országok között Magyarország jól áll a munkatársak számát illetően. A kutatás szerint Magyarország a Dominikai Köztársaság 979 főből álló apparátusát követően 603 munkatárssal rendelkezik, ami jobb például a hasonló lélekszámú és geopolitikai helyzetű Csehország adatainál is. Ennek ellenére, ha a szakértői apparátus méretét a parlamenti képviselők létszámához viszonyítjuk, még mindig meglehetősen alacsony eredményt kapunk például az Amerikai Egyesült Államok számaait nézve. Hozzá kell tenni, hogy a magyar parlament 2014-től bekövetkezett megfellezése természetesen befolyásolja az eredményeket, így a kutatást vélelmezhetően újra el kellene végezni. L. *Global Parliamentary Report – The Changing Nature of Parliamentary Representation*. Inter-Parliamentary Union, Denmark, 2012. 103. <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-e.pdf>

43 PESTI SÁNDOR: *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó, Bp. 2002. 226–227.

3. LEGFONTOSABB ALKOTMÁNYOSSÁGI GARANCIÁK A TÖRVÉNYALKOTÁSI ELJÁRÁSBAN

3.1. Az országgyűlési képviselők mandátuma

A parlamenti képviselők mandátumának természete régi, már-már meghaladottnak tűnő kérdésnek tűnik a parlamenti joggal foglalkozó szakirodalomban. Álláspontunk szerint azonban ez koránt sincs így, ugyanis a képviselői jogállás és a mandátum jellege a modern parlamentarizmusban is valódi jelentőséggel bír, illetve komoly konfliktusforrás lehet.

Hajlamosak lehetünk a parlamenti képviselet történetét egy lineáris fejlődésként felvázolni, ahol a parlamenti képviselet az imperatív vagy kötött mandátumtól a szabad mandátumig tartó küzdelmes utat járja be. Ez azonban annak ellenére félrevezető lenne, hogy a mandátum jellege valóban inkább egyes történelmi korszakokat tekintve volt eltérő, nem pedig egy-egy korszakon belül. A Velencei Bizottság kötött mandátum kérdésében készített jelentése⁴⁴ is azzal a jogfilozófia-történeti megállapítással indul, hogy a liberális demokrácia teóriája hozta el azt a paradigmátikus keretrendszert, amelyben a képviselet intézménye a népszuverenitáshoz kötődik.⁴⁵ A népképviselet pedig azon a filozófiai alapon áll, hogy a megválasztott képviselők nem a konkrét megválasztókat, hanem a nemzet egészét képviselik. Ennek az alapállásnak pedig egyenes következménye – állapítja meg a jelentés – a szabad mandátum elvének elterjedése. Az imperatív vagy kötött mandátum tehát a modern képviseleti demokráciákban szép lassan viaszosorult, és napjainkra szinte csak a totalitárius diktatúrák közjogtudományi dogmáinak immanens részeként jelenik meg.⁴⁶ Álláspontunk szerint ebben a körben elegendő felemlíteni a magyarországi kommunista diktatúra közjogi tételeit, amelyben a parlamenti képviselők mandátumát maga az Alkotmány kötötte meg, és rendelkezett külön a beszámoltathatóság és a visszahívhatóság intézményéről.⁴⁷

A Velencei Bizottság jelentése is megállapítja, hogy nincs kötött mandátum a nyugati demokráciákban, sőt, számos ország alkotmánya⁴⁸ kifejezetten tiltja a parlamenti képviselők mandátumának kötöttségét. A jelentés mindamellett azt is kiemeli, hogy ugyan az Európa Tanács tagjai között nem ismert a kötött mandátum, de még a tagállamok jogrendjében is ta-

44 Report on the Imperative Mandate, Venice Commission Study No. 288/2008 CDL-EL(2008)031.

45 Fontos kiemelni, hogy nehezen beszélhetünk egységes kötött mandátumról. Nemzetközi és történeti összehasonlításban is elmondható, hogy a kötött mandátumnak többféle válfaja alakult ki attól függően, hogy csupán irányelvekben követendő vagy tételszerű kötöttséget jelent-e. Emellett azt is látni kell, hogy a kötött mandátum kulcsa a lehetséges szankciók köré, így minden esetben az utasítás, a beszámoltatás és a visszahívhatóság konkrét módja alapján kell a mandátum kötöttségének valódi természetét feltárni. A magyar képviselők mandátumának helyzetéről összefoglaló jelleggel, történeti és nemzetközi szempontból I. PECZE Ferenc: A parlamenti képviselők szabad mandátumának és interpellációs jogának kialakulása. *Hunyadi Szövetség Füzetei* 6. kötet. Óri-Potondi Nyomda, Bp., 1998. 5–60.

46 A marxizmus filozófia alapján ugyanis a kötött mandátum az uralkodó, elnyomó osztállyal szemben a munkásszót helyezi központi pozícióba, ezért valamennyi kommunista diktatúra a kötött mandátum elvén alapult. A „kommunista parlamentarizmussal” kapcsolatban összefoglaló jelleggel I. DANIEL NELSON – STEPHEN WHITE (eds.): *Communist Legislatures in Comparative Perspective*. State University of New York Press, Albany, 1982.

47 BALOGH Zsolt et al.: *Az Alkotmány magyarázata*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Bp., 2002. 320.

48 Például Andorra, Franciaország, Horvátország, Litvánia, Németország, Örményország, Románia, Spanyolország.

lálkozhatunk olyan jogintézményekkel, amelyek mind a mai napig összefüggésbe hozhatók a kötött vagy szabad mandátum vitájával. Példaként jelenik meg, hogy hasonló kérdéskört fejezget a német Bundesrat összetétele (ahol a tagállami kormányok visszahívhatják a delegáltakat), noha – ahogyan említettük – a Bundestag vonatkozásában a német alkotmány kifejezetten rögzíti a kötött mandátum tilalmát. Két másik hasonló intézmény az Egyesült Államokban bevett, közvetlenül választott tisztségviselőkkel szemben alkalmazható visszahívás, valamint a képviselőcsoport-váltások miatt automatikusan bekövetkező mandátummegszűnés. Ennek bevezetése egyedül Horvátországban merült fel a 2000-es évek elején.

A magyar Alkotmánybíróság korábbi döntésében szintén áttekintette a képviselői mandátum szabadságának kialakulástörténetét.⁴⁹ A testület értelmezése is kiemeli, hogy a szabad mandátum jogintézménye történetileg az imperatív mandátummal szemben alakult ki. Az Alkotmánybíróság által adott definíció más oldalról, de jól leírja a kétféle mandátum különbözőségeit: az imperatív mandátum jellemzője a követ vagy küldött (parlamenter) kötöttsége az őt megválasztó közösség által adott utasításokhoz; a követ szavazatainak ellenőrzése; végül a követ visszahívhatósága, ha a neki adott utasításokat nem tartja be. Ezzel szemben a szabad mandátum – annak érdekében, hogy a követ ne pusztán az őt megválasztó kisebb közösséget, hanem országa (nemzete) egészét képviselhesse – azt jelentette és azt jelenti ma is, hogy a parlamenter független a választók akaratától, azaz nem utasítható, mandátuma lejárta előtt jogi értelemben képviselői tevékenysége, szavazatai miatt nem számoltatható el, és nem hívható vissza. Az alkotmánybírák értelmezésében tehát a hangsúly azon van, hogy a szabad mandátum nem az Országgyűléstől, hanem a választóktól való szabadságot jelenti.⁵⁰ Ebből következően az Országgyűlés által alkotott szervezeti-működési normákhoz a képviselő kötve van, tehát a szélsőséges eseteket leszámítva nem hivatkozhatnak mandátumuk szabadságára akkor, ha az Országgyűlés szervezeti és működési szabályzata által meghatározott korlátokba ütközik.

A képviselői jogállás ma is uralkodó felfogásának nagyon találó összefoglalását olvashatjuk az alábbi, 1900-ból származó idézetben, amely a képviselői jogok egyenlőségétől a szabad mandátum kérdéséig számos vetületet felöllel: „ (...) Országgyűlés tagjainak jogállása teljesen egyenlő. Szavazatuk ereje egyforma, s küldőikkel szemben egyformán függetlenek. Mint az egész nemzet képviselői, utasításokhoz és megbízásokhoz nem köthetők. Sőt, elvileg nemcsak a választókerület, de – feltéve, hogy e végből a szükséges szervezettel rendelkeznek – az egész nemzet sem utasíthatja a képviselőt. Ennélfogva a képviselő elnevezés sem pontos; mert tulajdonképpen nem képvisel senkit, jogait nem másoktól származtatja, de nem

49 10/2013. (IV. 25.) AB-határozat [16].

50 Érdekes elméleti leágazása ennek az elméleti kérdésnek, hogy ebből a fenti logikából kiindulva az Alkotmánybíróság nem kapcsolja a képviselői mandátum szabadságának elvét az Országgyűlés működését zavaró cselekmények alkotmányosságának megítéléséhez. A szabad mandátum ugyanis nem az Országgyűléstől, hanem a választóktól való függetlenséget jelenti. Az Országgyűlés működésével kapcsolatos anomáliák elbírálására más szempontrendszert használ a testület: egy másik döntésében például azt is egyértelművé tette, hogy a fizikai erőszak alkalmazása, illetve a közvetlen fizikai erőszakkal fenyegetés vagy arra való felhívás veszélyeztetik a képviselők feladatainak befolyásmentes ellátását, a közügyek félelem nélkül való megvitatását, végső soron az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítását és méltóságának megőrzését. [3206/2013. (XI. 18.) AB-határozat [17]].

is ruházhatja át másra, azaz csak személyesen gyakorolhatja, és a helyettesítés ki van zárva. A képviselő jogi helyzetében nem találhatóak vonások, amelyek alapján rájuk a képviseletre, illetve megbízásra vonatkozó általános szabályok nyerhetnének alkalmazást. A képviselő megnevezésnek csupán politikai szempontból van meg az az értelme, hogy a képviselőház a nemzetnek a közügyekben való részvételét közvetíti.”⁵¹

Ahogy azt már említettük, álláspontunk szerint hibásan járnánk el akkor, ha ezt a jelenséget csupán egy töretlen fejlődéstörténetnek állítanánk be. Kétségtelen tény, hogy a népszuverenitás elvével a fennálló paradigma értelmében szinte kizárólag csak a szabad mandátum értelmezhető együtt, ugyanakkor látni kell, hogy ahogy a kötött mandátum megszűnése feloldott vitapontokat, úgy a szabad mandátum elterjedése újabb problémás területeket nyitott meg. Némely szerző elismeri azt is, hogy a szabad mandátum elterjedése kevésbé ideológiai, mint inkább pragmatikus okokra vezethető vissza. Egy kommunikációjában felgyorsult, illetve összekapcsolt, heterogén összetételű és a pluralizmus alapján álló társadalomban ugyanis a szabad képviselői mandátum sokkal inkább alkalmas a konszenzus- és kompromisszumkeresés elősegítésére, mint az érdekkötött imperatív mandátum. Másodsorban azt is be kell látnunk, hogy a képviselői mandátum szabadsága, *per se*, nem garanciája a parlamentarizmus demokratikus működésének.⁵² Csak hogy egy példát hozzunk a dogmatikai ellentmondásokra: Dezső Márta hívja fel egy tanulmányában arra a figyelmet, hogy a szabad mandátum koncepciója és a népszuverenitás elve paradox módon nagyjából egy időben jutott diadalra Franciaországban, később pedig innen terjedt el széles körben. A két elv viszont elsőre is láthatóan ellentmondásban van egymással, hiszen az elméleti konstrukció szerint a szabad mandátum elve éppen a népszuverenitás elvének korlátozását jelenti. Angliában például a szabad mandátum a parlamenti szuverenitás fogalmával társul, mindez pedig dogmatikai szempontból jóval kevesebb ellentmondást hordoz magában.⁵³

A szabad mandátum elvének működésével összefüggésben még egy olyan ellentmondásos jelenségre kell ráirányítani a figyelmet, amely nélkül nem kaphatunk valódi képet a szabad mandátum tartalmáról a modern parlamentarizmus rendszerében. Jelen tanulmánynak ugyan a tartalmi korlátok okán nem lehet tárgya, de álláspontunk szerint egyetlen alkotmányjog-tudományi elemzés sem hagyhatja figyelmen kívül a modern parlamentarizmusban a parlamenti képviselők viselkedése, szerepfelfogása kapcsán a politikatudomány által végzett kutatások következtetéseit. A parlamenti képviselők motivációit, attitűdjeit vizsgáló politikai szociológia kutatások hazai hagyománya ugyan meglehetősen szegényes, de a képviselői viselkedés vagy szerepfelfogás sémáiról számos – jellemzően angolszász – elemzésből kaphatunk képet. Az egyik ilyen kutatás a magyarhoz hasonló – tágabb értelemben vett, tehát a választási rendszert is magában foglaló – parlamenti jogi rendszerű Németországban is egyértelműen megállapította, hogy noha a képviselők a nép egészét képviselik, az egyéni vá-

51 MANTUANO Rezső: *A magyar törvényhozás*. Lampel Róbert Könyvkereskedés Kiadó, Bp., 1900. 234–235.

52 L. Marc VAN DER HULST: *The Parliamentary Mandate – A Global Comparative Study*. Inter-Parliamentary Union, Switzerland, 2000. 10–11.

53 DEZSŐ Márta: *A képviselői mandátum jellege – a szabad mandátum határai*. In: Soltész István (szerk.): *A képviselők jogállása* (1. rész.). Parlamenti Módszertani Iroda, Bp., 1996. 23.

lasztókerületekben megválasztott képviselők a választókerület választópolgáira összpontosítanak.⁵⁴ Az ugyanebben a kötetben publikált hasonló magyar kutatás ugyanilyen erős területi hatásokat állapított meg.⁵⁵ Ebből következően jogosan vetődik fel, hogy a szabad mandátum elvét nemcsak új jelenségként a frakciójogok oldaláról, hanem a választók felől is újabb és újabb kihívások érik.

Az alkotmánybíróági gyakorlatot vizsgálva láthatjuk, hogy a képviselői jogállást biztosító alkotmányos rendelkezéseknek komoly szerepük van a törvényalkotási eljárás alkotmányosságának megítélésében is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alaptörvény – és a korábbi Alkotmány – azon rendelkezése ugyanis, amelynek alapján az országgyűlési képviselők a köz érdekében végzik tevékenységüket, a demokratikus hatalomgyakorlás egyik komponense.

Ebből a megállapításból szemlélve talán némiképp távolinak tűnik az összefüggés a képviselői mandátum szabadsága és a törvényalkotásra vonatkozó garanciális követelmények között, ugyanakkor létezik a két tárgykör között komoly összekötő kapocs, mégpedig a képviselői beszédjog intézménye. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az országgyűlési képviselőknek a köz érdekében végzett tevékenysége egyrészt a közügyek szabad parlamenti megvitatásában – mint a demokratikus törvényalkotás egyik nélkülözhetetlen előfeltételében –, másrészt a választópolgárok megfelelő tájékoztatásában nyilvánul meg, abban, hogy kellő információ birtokában vegyenek részt a politikai diskurzusban.⁵⁶ A parlamenti munka lényegéhez tartozik a tárgyalásra kerülő ügyek minden oldalú beható megvizsgálása, a legkülönbözőbb vélemények meghallgatása. Következésképpen a képviselő útján való hatalomgyakorlás központi (országos) szinten az Országgyűlés működése által a döntéshozatal – jellemzően a törvényalkotás – folyamatában érvényesül. Ebben a folyamatban a döntés-előkészítés, a törvényjavaslatok megvitatása, vagyis a képviselői beszédjog meghatározó jelentőséggel bír.⁵⁷

A beszédjogot tehát az Alkotmánybíróság egyéni képviselői jogként azonosítja. Ez a jog mint a képviselőt megillető egyéni jog elválasztandó azoktól a jogoktól, amelyek a frakcióban betöltött tagságra tekintettel illetik meg a képviselőt. A beszédjognak egyenlő mértékben, egységes, diszkriminatív korlátozások nélkül kell érvényt szerezni. A testület értelmezésében a képviselő beszédjog nem értelmezhető kormánypárti vagy ellenzéki jogként, így nem lehet a parlamenti kisebbség védelmét szolgáló intézményekkel egy elbírálás alá venni. A Házaszály ugyanis külön kiegészítő rendelkezései biztosítja például, hogy az ellenzéki képviselők általi javaslatok is fair „elbírálás” alá essenek (pl. külön szavazás kérése módosító javaslatokról).⁵⁸

54 Thomas ZITTEL: *Legislators and Their Representational Roles*. In: Magnus Blomgren – Olivier Rozenberg: *Parliamentary Roles*. In: *Modern Legislatures*. Routledge, London–New York, 2010. 111–112.

55 ILONSKAI Gabriella: *Role Stability in the Context of Institutional and Positional Change*. In: Magnus Blomgren – Olivier Rozenberg: I. m. 178–180.

56 50/2003. (XI. 5.) AB-határozat.

57 12/2006. (IV. 24.) AB-határozat.

58 A képviselői beszédjoggal összefüggő legutóbbi döntések a 3207/2013. (XI. 18.) AB-határozat, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának két döntése (Karácsony and others v. Hungary, no. 42461/13. és Szél and others v. Hungary, no.44357/13.).

3.2. A törvényalkotási eljárás alkotmányos garanciái

A törvényalkotás alkotmányos garanciái felett őrködni a magyar közjogi rendszerben az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök feladata. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozik a törvényalkotási eljárás garanciális elemeinek megsértésével megalkotott törvényt megsemmisíteni, míg a köztársasági elnök leginkább az elfogadott törvény Országgyűlésnek történő visszaküldése révén tudja kikényszeríteni a minőségi jogalkotás tartalmi és eljárási követelményeit.

Az Alkotmánybíróság törvényalkotási eljárással kapcsolatos gyakorlatát vizsgálva a legfontosabb levont következtetésünknek annak kell lennie, hogy az alkotmánybírák a Házaszály rendelkezéseinek megsértésével összefüggésben pontról pontra, konkrét helyzetről konkrét helyzetre döntenek el, hogy a parlamenti működési szabályok megsértése egyben alkotmányellenességet, vagyis közjogi érvénytelenséget⁵⁹ is eredményez-e. A testület ugyanis azt egyértelműen rögzítette, hogy nem valamennyi házaszályi rendelkezésnek a megsértése eredményezi automatikusan a jogállamiság vagy a képviselői jogállást meghatározó alkotmányos alapelvek valamelyikének sérelmét, és ezáltal a hibásan megalkotott törvény alkotmányellenességét.

Egy konkrét ügyben például az indítványozó álláspontja szerint a sürgősségi javaslatra vonatkozó indokolási kötelezettség megsértése a jogállamiság követelményének megsértését jelentette, ezért kérte a törvény közjogi érvénytelenségének megállapítását. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor kimondta, hogy a mindenkor házaszály csupán azon előírásainak megsértése ellentétes a jogállamiság elvével, amelyek közvetlenül az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadnak, és megállapította, hogy a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettség nem tekinthető ilyennek. Az indokolási kötelezettség elmulasztása ezért szabályellenességre vezet ugyan, de alkotmányellenességre nem.⁶⁰

59 A közjogi érvénytelenséggel kapcsolatos álláspontját az Alkotmánybíróság több döntésben összegezte. Eszerint a testület a jogalkotási eljárásnak az alkotmányosságát is vizsgálja és dönt a formai hibás törvényhozási eljárás alkotmányosságáról. A jogalkotás során a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak az eljárási garanciák, és csak a formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály. Kifejtette, hogy a formai hibás törvényhozási eljárás – megfelelő indítvány alapján – alapot ad a törvény kihirdetés napjára történő visszamenőleges hatályú megsemmisítésére. A megsemmisítés alapja pedig a közjogi érvénytelenség, amely a norma formai alkotmányellenességének egyik változata. A közelmúlt egyik döntésében az Alkotmánybíróság a közjogi érvényességi kritériumokat (érvényességi kellékek) a következőkképpen összegezte:

- a) A jogszabálynak a létrehozására feljogosított szervtől kell származnia, vagyis annak az állami-közhatalmi szervnek kell megalkotnia, amely erre kifejezetten jogosult;
- b) A jogszabályt a vonatkozó eljárási előírásoknak megfelelően kell megalkotni, vagyis az előírt eljárási rend szerint kell létrejönnie;
- c) A jogszabály nem állhat ellentétben a felsőbb fokozatú jogszabállyal, végső fokon az Alkotmánnyal (érvényesülnie kell a jogforrási hierarchiának);
- d) A jogszabályt az előírt módon ki kell hirdetni.

[I. 11/1992. (III. 5.) AB-határozat, 29/1997. (IV. 29.) AB-határozat, 52/1997. (X. 14.) AB-határozat, 39/1999. (XII. 21.) AB-határozat, 63/2003. (XII. 15.) AB-határozat, 47/2011. (VI. 9.) AB-határozat, 145/2011. (XII. 2.) AB-határozat].

60 109/2008. (IX. 26.) AB-határozat.

Az alkotmánybírák értékelése szerint ennél jóval szigorúbb mérce alá esnek azok a rendelkezések, amelyek a törvényjavaslatok tárgyalására rendelkezésre álló megfelelő idő követelményével függenek össze. A korábbi Házsabály alapján például az ülés napirendjére vonatkozó javaslatot legkésőbb az ülést megelőzően két nappal kellett megküldeni a képviselőknek. Ennek kapcsán kimondta az Alkotmánybíróság, hogy amennyiben az országgyűlési képviselők, illetve más érintettek nem, vagy nem a megfelelő időben értesülnek az ülésről, illetőleg annak napirendjéről, akkor nincs lehetőségük arra, hogy az Országgyűlés működése során jogaikat gyakorolják, illetve kötelezettségeiket teljesítsék. A testület álláspontja szerint tehát az ülést két nappal megelőző értesítés hiánya következtében a törvényhozási folyamat kiszámíthatatlanná válik, amely a törvényalkotási folyamat ésszerű rendjére vonatkozó alkotmányos követelménnyel ellentétes.⁶¹

Az Alkotmánybíróság tehát összekapcsolta az ülés szabályszerű összehívására és a napirendi javaslat megfelelő időben történő továbbítására vonatkozó rendelkezéseket a képvisleti hatalomgyakorlás alkotmányos elvével, és lényeges eljárási szabályoknak minősítette azokat – szemben mondjuk a sürgősségi javaslat indokolására vonatkozó kötelezettséggel.

Hasonlóképpen szigorú mércét alkalmazott az Alkotmánybíróság akkor, amikor kimondta, hogy a jogalkotási eljárás az Alaptörvény sérelmének szintjét elérő súlyos mértékű szabálytalansága esetén közjogi érvénytelenség megállapítására kerülhet sor például a képviselői jogok gyakorlását, kötelezettségeik teljesítését ellehetetlenítő módon megvalósuló tárgyalási mód, vagy zárószavazás előtt egy koncepcionális jellegű, átfogó mértékű tartalmi módosítás elfogadása esetén.⁶²

Az alkotmányos garanciákkal kapcsolatban felvázolt kép teljességéhez szükséges továbbá megemlíteni, hogy az Alkotmánybíróság értelmezésében a közjogi érvénytelenség megállapításához nem elegendő a tárgyalási idő biztosítására vonatkozó házsabályi rendelkezések súlyos megsértésének bizonyítása. Az alkotmánybírák ugyanis valamennyi esetben vizsgálják, hogy a közjogi érvénytelenség megállapítására alapot adó súlyos formai szabálytalanságok elkerülése érdekében a képviselők – polgári jogi analógiát használva – minden általában elvárható cselekményt megtettek-e. Lefordítva a követelményt a gyakorlat nyelvére: az Alkotmánybíróság elvárása az, hogy a képviselőknek ki kell fejezniük azon szándékukat, hogy élni kívánnak a Házsabályban biztosított tárgyalási lehetőségekkel. Amennyiben ezt nem teszik meg, úgy az egyfajta felróható magatartásként értékelendő, tehát egy későbbi alkotmánybírósági indítványban nem hivatkozhatnak a tárgyalási idő rövidségére. A konkrét ügyben az Alkotmánybíróság elutasította azon tárgyalási eljárás lefolyása alkotmányellenességének megállapítását, amelyben nem érkezett egyetlen indítvány sem záróvita megtartására, noha ilyen indítvány benyújtására a Házsabály alapján lehetőség lett volna.⁶³

A köztársasági elnöknek különleges, kiemelt szerepe van a törvényalkotási eljárás minőségének biztosításában, ahogy azt az elmúlt két év elnöki vétói is jól szemléltették. A köztár-

61 63/2003. (XII. 15.) AB-határozat.

62 3149/2013. (VII. 24.) AB-határozat [25]. A zárószavazás előtti módosító javaslatok speciális problematikáját a tanulmány későbbi szakaszában még érinteni kívánjuk.

63 12/2013. (V. 24.) AB-határozat [32].

sasági elnök az Alaptörvény 6. cikke alapján alkotmányossági vagy politikai vétót emelhet. Nem tárgya jelen tanulmánynak, ezért csak érintőlegesen kívánunk utalni rá, de álláspontunk szerint az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest változást hozott az alkotmányossági és a politikai vétó lehetőségének szabályozásában. Az új konstrukcióban a köztársasági elnök mérlegelési körébe tartozik annak megítélése, hogy az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartott törvény esetén az Alkotmánybírósághoz fordul-e, vagy inkább politikai vétót emelve megfontolásra az Országgyűlésnek küldi-e vissza azt.⁶⁴ Ez tárgyunk szempontjából azért jelentős változás, mert a köztársasági elnök szabadabban – és valószínűleg eredményesebben – kombinálhat a rendelkezésre álló lehetőségekkel, ezáltal hatékonyabban tudja az Országgyűléstől kikényszeríteni a minőségi, alkotmányos garanciákat megtartó törvényalkotási eljárást. Mint azt láthattuk ugyanis, az Alkotmánybíróság maga is változtatja a jogalkotási eljárás szabályainak súlyos megsértése esetén alkotmányellenességet jelentő mércét, így a köztársasági elnöktől sem méltányos elvárni, hogy valamennyi észlelt eljárási szabálytalanság esetén ne politikai, hanem alkotmányossági vétót emeljen.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a köztársasági elnök feladat- és hatásköréből adódóan, illetve a hatalommegosztás elvéből következően az Országgyűlés az elnök által politikai vétó keretében visszaküldött törvény érdemi újratárgyalását köteles biztosítani.⁶⁵ Az Alkotmánybíróság tehát kikényszerítette azokat az eljárási szabályokat, amely a köztársasági elnök által politikai vétó keretében visszaküldött törvény érdemi újratárgyalásához szükségesek, és ezeket szabályok a korábbi Házsabály és a Házsabály is tartalmazta. Természeteszerűen a jogi keretrendszer helyett a köztársasági elnök személyes szerepfelfogása határozza meg a legnagyobb mértékben azt, hogy mennyire aktívan vesz részt a törvényalkotási eljárás szabályainak megtartásában. Az elmúlt két év tapasztalata azt mutatja, hogy a köztársasági elnök ezen a területen hatékonyan tud fellépni, és az Országgyűlés felé megfogalmazott világos elvárások kikényszerítése esetén könnyen tud sikereket elérni. A legutóbbi időszakban ilyen előrelépés volt a törvényben véleményezési joggal felruházott szervezetek véleményezési jogának kikényszerítése⁶⁶ és a zárószavazás előtti módosító javaslatokkal kapcsolatos anomáliákkal⁶⁷ szembeni fellépés is.

64 Ezt az álláspontot az Alaptörvény 6. cikk (4) és (5) bekezdésének értelmezése alapján képviseljük. Az Alaptörvény 6. cikk (5) bekezdése ugyanis a korábbi alkotmányi szövegtől eltérően úgy fogalmaz, hogy ha a köztársasági elnök nem ért egyet a törvénnyel és alkotmányossági vétót sem kíván emelni, akkor dönthet a politikai vétó eszköze mellett. Tehát a korábbiaktól eltérően alkotmányossági összefüggéseket is felvető kifogás esetén nem kötelező alkotmányossági vétóhoz folyamodni, hanem a normaszöveg ilyen értelmezése mellett az Alaptörvény szerint lehetőség van politikai vétót is emelni.

65 L. részletesebben a 62/2003. (XII. 15.) AB-határozat.

66 Legegyértelműben I. Magyarország 2013. évi központi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló törvény (T/7677. számú törvényjavaslat) ellen emelt politikai vétó esetén. http://www.keh.hu/pic/upload/20121008_level_hazelnok_kvtmegalapozas.pdf.

67 L. a járáások kialakításáról, valamint ezzel összefüggő törvények módosításáról szóló törvény (T/6590. számú törvényjavaslat) ellen emelt politikai vétót. http://www.keh.hu/pic/upload/20120618_elnok_level_ogy_tv_vissza_vegleges.pdf.

4. A 2014-BEN HATÁLYBA LÉPETT HÁZSZABÁLY ÉRTÉKELÉSE A Kvantitatív ELEMZÉS ÉS AZ ALKOTMÁNYOSSÁGI KÖVETELMÉNYEK FÉNYÉBEN

4.1. Az új törvényalkotási eljárás

2014. május 6-án, az újonnan megválasztott Országgyűlés megalakulásának napján hatályba lépett az egyes házszabályi rendelkezésekről szóló 10/2014. (II. 24.) OGY-határozat, amely a törvényalkotás menetét és a képviselői jogosítványokat újraszabályozta. Első ránézésre is azt állapíthatjuk meg, hogy a Házszabályban meghatározott új törvényalkotási rend figyelemmel volt a parlamentarizmus rendszerváltozás óta felhalmozódott tapasztalataira, és a kvantitatív kutatásunk megállapításait is visszatükrözi. A legnagyobb horderejű változás a törvényhozási tempó lassítása érdekében alkalmazott új megoldásokhoz köthető, jelentőseknek látszanak továbbá a minőségi jogalkotás felé tett gesztusok, végezetül politikai és jogalkotási szempontból is hangsúlyos új elem a bizottságok szerepének és magának a részletesvita-szakasznak a felértékelődése.

A Házszabály a törvényalkotás eljárását öt jól elkülöníthető szakaszra bontja, amelyeket a következőképpen jellemezhetünk: *hűlési szakasz*, amely a törvényjavaslat benyújtásától a napirendre vételig terjed;⁶⁸ *plenáris tárgyalási szakasz*, amely tulajdonképpen a törvényjavaslat általános vitáját foglalja magában;⁶⁹ *részletesvita-szakasz*, amely a bizottságokban folyó részletes vitát öleli fel;⁷⁰ *törvényalkotási bizottsági szakasz*, amelyben a törvényjavaslatokhoz érkezett módosító indítványokról születik döntés;⁷¹ *záró szakasz*, amelyben sor kerül az úgynevezett összegző módosító javaslatokról szóló döntésre és a zárószavazásra.⁷²

A fenti új eljárásrend tehát jórészt megtartja a korábbi Házszabályban foglalt törvényalkotási szakaszokat, viszont a szakaszok funkciója néhol jelentősen megváltozott. A törvényalkotási eljárás szakaszolásának alkotmányossági vetületével kapcsolatban az Alkotmánybíróság egyik korábbi döntésében azt emelte ki, hogy a törvényhozási eljárás ésszerű rendjét biztosítja a törvényjavaslat vitájának általános, részletes és záró vitára tagolása. Tehát igenis van alkotmányos szempontból is jelentősége annak, hogy először a törvényjavaslat szükségessége, szabályozási elvei, jogrendszerbe illeszthetősége és egésze, másodsor a módosító javaslatokkal érintett részek és a bizottsági ajánlások, végül az — a módosításokról történő szavazás alapján előkészített — egységes javaslattal kapcsolatban előállt koherenciazavar feloldása és a törvényjavaslat végleges szövegének elfogadhatósága kerül megvitatásra.⁷³ Természetesen az Alkotmánybíróság ezen észrevétele nem jelenti azt, hogy csupán egyetlen törvényalkotási rend minősülne ésszerűnek, és ezáltal alkotmányosnak. Azt az alaptörvényi szintű garanciális követelményt viszont kikövetkeztethetjük ebből a megjegyzésből, hogy a parlament által

68 Házszabály 31–33. §, 58. §.

69 Házszabály 34–42. §; 59. §, 70. §, 72. §.

70 Házszabály 43–45. §, 68–69. §, 71–72. §.

71 Házszabály 46. §.

72 Házszabály 47–56. §.

73 164/2011. (XII. 20.) AB-határozat.

választott konkrét törvényalkotási rendnek úgy kell felépülnie, hogy az a törvényjavaslatok alapos, megfontolt, szakmailag kielégítő megtárgyalását lehetővé tegye.

A *hűlési szakasz* legfontosabb rendeltetése, hogy a törvényjavaslat benyújtása és a tárgyalás megkezdése között megfelelő idő álljon rendelkezésre mind a nyilvánosságnak, mind a szakmai szervezeteknek, mind a többi országgyűlési képviselőnek a benyújtott törvényjavaslat áttanulmányozásra. A benyújtás pillanatában válik ugyanis a javaslat nyilvánosan elérhetővé, így ez a garanciális elem nemcsak a többi országgyűlési képviselő jogának biztosítását, hanem a minőségi törvényalkotáshoz elengedhetetlen nyilvánosság követelményét is érinti.

Főszabály szerint a törvényjavaslat benyújtása és azon ülés napirendjének elfogadása között, amely ülés napirendjén az általános vita megkezdése szerepel, legalább öt napnak kell eltelnie. Az általános vita legkorábban a törvényjavaslat benyújtását követő hatodik nap elteltével kezdhető meg.⁷⁴ A napirend elfogadása és az általános vita megkezdése szabályozásának kettéválasztása álláspontunk szerint nem sok gyakorlati jelentőséggel bír. A hűlési szakasz célja, vagyis a tárgyalási álláspont kialakításához szükséges megfelelő idő a második feltétel (tehát a hatnapos szabály) alapján is biztosítható. Az első feltételnek, amely a napirend elfogadásával kapcsolatban fogalmaz meg korlátokat, csupán különleges körülmények között lehet jelentősége. Ráadásul ez a szabályozás megakadályozza azt az ugyan nem túl életszerű, jelenlegi Házsabály alapján nem is házszabályszerű, ámde a képviselői jogok érvényesülése szempontjából akár támogathatónak is minősíthető gyakorlatot, hogy a napirend meghatározására ne csak az ülés megkezdése előtt, hanem akár napokkal korábban is sor kerülhessen.

A képviselői jogok érvényesülése szempontjából fontos megemlíteni, hogy fennmaradt a korábbi Házsabály azon rendelkezése, amely az országgyűlési képviselők által benyújtott törvényjavaslatok esetén tárgysorozatba-vételi eljárást ír elő. Ennek során a kijelölt, tehát feladat- és hatáskörrel rendelkező bizottság dönt arról, hogy lehetővé válik-e a későbbiekben a törvényjavaslat napirendre vétele a plenáris ülésen. Elutasító döntés esetén a törvényjavaslat általános vitájára nem kerülhet sor. Az elutasító döntést követően képviselőcsoporthoz tartozó képviselő ülőszakonként legfeljebb hat alkalommal, független képviselő négy másik képviselő támogatása esetén legfeljebb egy alkalommal kérheti, hogy a tárgysorozatba-vételről az Országgyűlés plénuma döntsön.⁷⁵

A *plenáris szakasz*, amely az általános vitát foglalja magában, a korábbi Házsabályban foglalt eljárásrendhez képest kevés változáson esett át. A vitaszakasz célja is változatlan maradt: az általános vita a törvényjavaslat egésze vagy egyes részei szükségességének és szabályozási elveinek megvitatásából áll. Kikerült a vita céljai közül a részletes vitára bocsáthatóság megvitatása, amely – tekintettel arra, hogy ez a megfogalmazás nem a törvényjavaslat tartalmával, hanem inkább a további tárgyalhatóság nehezen megfogható követelményével

74 Ettől eltérés csak sürgős és kivételes eljárásban történő tárgyalás, valamint Házsabálytól eltérés esetén lehetséges. Sürgős eljárás esetén az általános vita megkezdésére az általános vita a benyújtást követő két nap elteltével, kivételes eljárás esetén az eljárás elrendelését követő napon, míg Házsabálytól eltérés esetén az eltérés során megállapított szabályok alapján – így akár az eltérés elrendelésének napján is – kerülhet sor.

75 Ez a rendelkezés a korábbi Házsabályban foglaltakkal lényegét tekintve megegyezik, a független képviselő indítványának támogatásához szükséges képviselői létszám csökkentése pedig a parlamenti képviselők számának általános csökkenésével hozható összefüggésbe.

függött össze – a gyakorlatban eddig is csekély jelentőséggel bírt. A Házzsabály a korábbiakhoz képest jobban átláthatóan, a jogszabályszerkesztés elveit következetesebben érvényesítve szabályozza a plénum eljárását az általános vita során. A Házzsabály az általános felszólalási rend (amely már integrálta a vezérszónoki felszólalási rend régi Házzsabályban még csak opcionálisan szereplő, de a gyakorlatban rendkívül elterjedt módon alkalmazott intézményét) mellett az időkeretes tárgyalást is ugyanúgy lehetővé teszi, ahogyan az a korábbi Házzsabály szerint is megengedett volt. A szabályozás a korábbiakkal gyakorlatilag egyező megoldásokat alkalmazva tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek egyrészt az időkeretes tárgyalás kiüresedésének megakadályozásához szükségesek (minimális felszólalási időtartamok, kérelem esetén a megállapított időkeret kötelező megemlése), másrészt az általános felszólalási rendben alkalmazható obstrukció elleni fellépés alapjául szolgálhatnak (klotúr). Az általános vitát követően a plénum az új szabályok szerint nem szavaz a törvényjavaslat részletes vitára bocsáthatóságáról, ezzel is csökkentve a felesleges szavazások számát.

A Házzsabály a korábbi Házzsabályhoz képest a legjelentősebb változást a *részletesvita-szakaszban* hozta el. A korábbi eljárásrend szerint az Országgyűlés plénuma folytatta le a részletes vitát, amely elméletileg a módosítással érintett rendelkezések és a bizottsági ajánlások megtárgyalásából állt. A vitát ráadásul a régi Házzsabály értelmében minden önálló szakaszra vonatkozóan külön kellett lefolytatni – noha volt lehetőség az egyes részek összevonására is. Ahogyan azt a 3. *diagram* is mutatta, a részletes vitára fordított idő az általános vitához képest marginális volt, tetejébe a nem számszerűsíthető tapasztalatok is azt mutatták, hogy a részletes vita – noha a célja éppen ez lett volna – érdemében nem tért el az általános vita jellemzőitől. A korábbi Házzsabály alapján a részletes vitát követően a módosító javaslatokról és kapcsolódó módosító javaslatokról szavazott a plénum.

A Házzsabály teljesen átalakította a részletesvita-szakasz megkülönböztető jegyeit. A továbbiakban a vitát nem a plénum, hanem a bizottságok folytatják le, és a módosító javaslatokról való döntés is nagyrészt bizottsági szintre kerül. Ez a változás tulajdonképpen egyrészt a meglévő gyakorlat kodifikálásának, másrészt egy modern parlamentarizmusban egyébként kívánatos eljárásrend felé tett lépésnek tekinthető. Az országgyűlési bizottságokkal összefüggésben például az Alkotmánybíróság már több mint egy évtizede is rámutatott arra, hogy a parlamenti munka egyre nagyobb érdemi része folyik a bizottságokban, itt formálódnak ki azok a szakmai és politikai álláspontok, amelyekről a plénum dönt. A bizottságokban jut hozzá a képviselő a munkájához szükséges információk legnagyobb részéhez. A bizottságokban történtek így nem választhatók el az Országgyűlés lényegi feladatellátásától.⁷⁶

A részletes vitát a kijelölt bizottság illetve a vitához csatlakozó bizottság(ok) folytatják le, és legkorábban az általános vita lezárását követő héten kerülhet rá sor, oly módon, hogy az ülés első ülésnapján az ülésnap megnyitása előtt nem tartható meg. A részletesvita-szakasz során a tárgyaló bizottságnak alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs követelmények szempontjából kell véleményeznie a törvényjavaslatot, azonfelül pedig szakpolitikai értékelést is adniuk kell a képviselőknek, valamint állást kell foglalniuk arról, hogy a módosító ja-

76 27/1998. (VI. 16.) AB-határozat.

vaslatok megfelelnek-e a Hárszabályban foglalt követelményeknek. A törvényjavaslatot tárgyaló bizottság dönt a benyújtott módosító javaslatok támogatásáról, valamint további módosítási szándékot fogalmazhat meg. A bizottság által támogatott, illetve a bizottság által javasolt módosításokat a tárgyaló bizottság egyetlen részletes vitát lezáró módosító javaslatba foglalja – természetesen ilyen csak akkor készül, ha van a bizottság által támogatott, illetve javasolt módosító javaslat. A vita lezárását követően a tárgyaló bizottság egy részletes vitáról szóló bizottsági jelentésben ad tájékoztatást a vita lezárásáról, a lefolyásáról és a vita során hozott döntésekről. Valamennyi tárgyaló bizottság részletes vitát lezáró bizottsági jelentésének benyújtásával ér véget a részletesvita-szakasz.

Új, a korábbi Hárszabályban ismeretlen törvényalkotási szakasz a *törvényalkotási bizottság (a továbbiakban: TAB) eljárása*. A TAB-szakasz szerepe a benyújtott és a bizottságok által a részletesvita-szakaszban támogatott módosító javaslatok átszűrése. A plénum ugyanis a későbbiekben csak a TAB által támogatott vagy benyújtott módosításról szavaz, kivéve, ha a parlamenti kisebbséget védő intézmények révén egy-egy TAB által nem támogatott módosítás mégis a plénum elé kerül. A részletes vitát követően kell tehát a TAB-nak állást foglalnia a tárgyaló bizottságok által benyújtott módosító javaslatokról. Ha az előterjesztő tesz nyilatkozatot arról, hogy mely módosításokat támogatja, akkor a TAB eljárására a részletesvita-szakasz lezárását követő héten kerülhet sor, ennek hiányában viszont a részletes vita lezárásának hetén is folytatódhat az eljárás. A TAB megvizsgálja alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs szempontból a részletes vitát lezáró bizottsági módosító javaslatokat, és ha egyébként érkezett részletes vitát lezáró módosító javaslat, akkor maga is megfogalmazhat újabb módosítási szándékot. Ha egyáltalán nem érkezik részletes vitát lezáró módosító javaslat (tehát a tárgyaló bizottság egyetlen benyújtott módosító javaslatot sem támogatott illetve a bizottság maga sem fogalmazott meg módosítási szándékot), főszabály szerint a TAB általi tárgyalásra sem kerül sor.

A TAB a részletes vitát lezáró módosító javaslatok közül az általa támogatott és az általa megfogalmazott módosításokat egy összegző módosító javaslatba foglalja – természetesen csak akkor, ha van támogatni kívánt módosítási szándék. A részletesvita-szakaszhoz hasonlóan a TAB egyébként egy összegző jelentésben zárja le eljárását. Ezen túlmenően a TAB ekkor vagy az előterjesztő, vagy a TAB által előkészített egységes javaslatot nyújt be, amely megfelelően tartalmazza a törvényjavaslat és az összegző módosító javaslat szövegét.

A TAB eljárását követő *záró szakaszban* újra az Országgyűlés plénuma elé kerül a törvényjavaslat – hasonlóan a korábbi záróvita intézményéhez. Az Országgyűlés ekkor a tárgyaló bizottságok által benyújtott módosító javaslatokról és a TAB által benyújtott összegző módosító javaslatról, valamint összegző jelentésről folytat le vitát. A vitát a Hárszabály által meghatározott általános felszólalási rendben vagy időkeretes tárgyalási módban is meg lehet tartani.

A vitát követően az Országgyűlés főszabály szerint egyetlen szavazással dönt az összegző módosító javaslatról. A bizottságok által készített részletes vitát lezáró módosító javaslatról tehát a plénum nem szavaz. A Hárszabály frakciójogként és előterjesztői jogként teszi lehetővé arra vonatkozó indítvány előterjesztését, hogy a plénum ne egy szavazással, hanem pontonként szavazzon az összegző módosító javaslatról, illetve ugyanilyen módon kérhető a TAB által nem támogatott módosításra vonatkozó szándék fenntartása.

Ha a plénum nem szavazza meg a TAB által támogatott módosítás valamelyik pontját, akkor a zárószavazás elhalasztására és átdolgozott egységes javaslat benyújtására kerülhet sor, ha pedig a TAB által nem támogatott, ám fenntartott módosító javaslatot is megszavaz a plénum, akkor szintén a zárószavazás elhalasztására és második összegző módosító javaslat benyújtására kerül sor. A TAB-nak a második összegző módosító javaslat összeállításakor a plénum döntésének megfelelően kell eljárnia, noha alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs problémák miatt változtathat a módosítás szövegén. Ez az eljárási szakasz több körben is megismétlődhet, egészen az összegző módosító javaslat elfogadásáig. A TAB által benyújtott összegző módosító javaslatnak az elfogadása esetén az egységes javaslatról a plénum zárószavazást tart. Ebben a szakaszban a törvényjavaslat már csak akkor módosítható, ha az Országgyűlés a zárószavazás elhalasztásáról dönt. Ekkor ugyanis sor kerülhet korlátozott körben zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtására.

4.2. A módosító javaslatok általában, túlterjeszkedő és zárószavazási előtti módosító javaslatok

A módosító javaslatokkal kapcsolatos általános szabályok nem változtak meg alapvetően a Házzsabályban. A módosító javaslatok képviselők általi benyújtására nyitva álló határidő meghosszabbodott, hiszen arra a továbbiakban nem az általános vita lezárásáig, hanem azon ülés napirendjének elfogadásától számított harmadik munkanap 16 óráig van lehetőség, amelyiken az általános vita lezárása szerepelt.⁷⁷ Ezzel közvetlenül is összefüggő – ellenkező előjelű – változás a kapcsolódó módosító javaslat intézményének megszűnése. Kapcsolódó módosító javaslatot a részletes vita lezárásáig lehetett benyújtani egy korábban benyújtott módosító javaslattal összefüggésben. A kapcsolódó módosító javaslatokról a kijelölt bizottság ugyanúgy állást foglalt, mint a módosító javaslatokról. Az intézmény megszüntetése a részletesvita-szakasz átalakítására tekintettel okszerűnek és alkotmányos szempontból elfogadhatónak tekinthető akkor, ha együttesen vesszük figyelembe, hogy a módosító javaslatok bizottságok általi benyújtására továbbra is adott a lehetőség, és a módosító javaslatok egyéni képviselők általi benyújtására nyitva álló általános határidő némiképp meghosszabbodott.

Speciális elbírálás alá esnek viszont az úgynevezett *túlterjeszkedő módosító javaslatok*. Általános megfogalmazás szerint túlterjeszkedő módosító javaslat a módosítani kívánt törvény olyan részének módosítására tesz javaslatot, amelyet az eredeti javaslat nem érintett, vagy olyan törvényt javasol módosítani, amelyre vonatkozóan az eredeti törvényjavaslat egyáltalán nem kívánt újraszabályozni. Ámbár a Házzsabály fogalomhasználatában túlterjeszkedő módosító javaslat csak az, amely olyan törvényt kíván módosítani, amely az eredeti törvényjavaslatban egyáltalán nem szerepelt. Ha a módosítani kívánt törvény eredeti törvényt módosít

⁷⁷ Ennek az új határidő-számításnak azért van jelentősége, mert ha az Országgyűlés az üléséhen két ülésnapot tart, akkor a határidő akkor sem a második ülésnapon lezárt általános vitától, hanem az első ülésnapon elfogadott napirendtől számítódik. Praktikusan kifejezve tehát a módosító javaslatok benyújtása szempontjától nem számít, hogy egy ülés alatt az általános vitára melyik konkrét ülésnapon kerül sor, a módosító javaslatok benyújtására nyitva álló határidő főszabály szerint mindenképpen csütörtök 16 óra.

sítással nem érintett részét kívánja megváltoztatni a módosítás, akkor az a Házzsabály értelmében nem minősül túlterjeszkedő javaslatnak, noha a gyakorlat a kifejezést néhol erre is vonatkoztatja. A könnyebb elhatárolhatóság végett az ilyen módosítást jelen tanulmányban kiterjeszkedő módosító javaslatnak nevezhetjük.

A kiterjeszkedő és a túlterjeszkedő módosító javaslatokra legelső körben ugyanazok a korlátok vonatkoznak, mint a korábbi Házzsabályban: ilyen módosítás csak akkor nyújtható be, ha szabályszerű módosító javaslattal való összefüggése, vagy alkotmányossági, jogalkotási és kodifikációs követelmények érvényesítése miatt feltétlenül szükséges. Ezen túlmenően egy-egy a kiterjeszkedő és túlterjeszkedő módosító javaslatokra vonatkozó szabályozás abban a tekintetben is, hogy zárószavazást előkészítő és zárószavazás előtti módosító javaslatként sem túlterjeszkedő, sem kiterjeszkedő módosító javaslat nem nyújtható be.

Túlterjeszkedő vagy kiterjeszkedő módosító javaslat benyújtására a korábbi Házzsabály szerint is csak akkor kerülhetett sor, ha az nyilvánvalóan szükségesnek mutatkozott. Aho- gyan arra az Alkotmánybíróság is felhívta a figyelmet, ennek a korlátozásnak alkotmányos- sági szempontból azért van garanciális jelentősége, mert a törvényjavaslat valamennyi kon- cepcionális egysége tekintetében biztosítani kell a megfelelő tárgyalási idő követelményét, és ezen követelmény betartására a törvényalkotási eljárás késői szakaszában benyújtott nagy terjedelmű és jelentős, más törvényeket érintő módosítás esetén nem feltétlenül kerül sor. Ebből következően az Alkotmánybíróság vizsgálja ugyan a Házzsabály rendelkezése szerin- ti „nyilvánvalóan kapcsolódó” kitétel fennállását, a hangsúly ugyanakkor minden esetben a megfelelő tárgyalási idő biztosítottságának követelményén van.⁷⁸

A kiterjeszkedő és túlterjeszkedő módosító javaslatok sorsa azonban a Házzsabály jó né- hány pontján elválik egymástól. Az mindenesetre a fentiekén túl is egységes, hogy egy mó- dosítás túlterjeszkedéséről vagy kiterjeszkedéséről a törvényjavaslatot tárgyaló bizottság és a TAB is vitázik. Túlterjeszkedő módosító javaslat esetén azonban a Házzsabály speciális el- járásrendet ír elő.⁷⁹ Ha egy benyújtott vagy az általa szükségesnek gondolt módosítást a tár- gyaló bizottság túlterjeszkedő módosító javaslatnak minősíti, akkor a részletes vitát lezáró módosító javaslattól elkülönülten nyújtja be. A benyújtást, valamint a részletesvita-szakasz lezárását követően az Országgyűlés vita nélkül dönt a túlterjeszkedő módosító javaslat sor- sáról, vagyis arról, hogy Házzsabályban foglalt feltételeknek megfelelő, nyilvánvalóan szük- séges módosításról van-e szó. Ha a plénum szabályszerűnek minősíti a túlterjeszkedő módo- sító javaslatot, akkor rá tekintettel az általánosvita-szakasz újból megnyílik, majd a tárgya- ló bizottság kiegészítő részletes vitát folytat és kiegészítő részletes vitát lezáró jelentést illetve módosító javaslatot készít. Ezt követően a TAB a szabályszerűnek minősített túlterjeszkedő módosító javaslatot támogatni és az összegző javaslatban szerepeltetni köteles.

78 Az Alkotmánybíróság egy korábbi döntésében például, miután megállapította, hogy valóban egy túlterjesz- kedő módosító javaslatot kifogásoltak a benyújtott indítványban, amelynek ráadásul nyilvánvaló és közvetlen szükségessége a benyújtott törvényjavaslat alapján nem volt egyértelműen kikövetkeztethető, mégis úgy foglalt állást, hogy a módosítás tartalmilag illeszkedik a törvény szabályozási köréhez és megfelelő idő állt rendelkezésre annak megtárgyalására, így a végül elfogadott törvényjavaslattal szembeni alkotmányossági kifogás nem állta meg helyét. [3149/2013. (VII. 24.) AB-határozat [27]].

79 Házzsabály 70–72. §.

Ettől a fenti kiegészítő eljárástól az Országgyűlés kétharmados többséggel eltekinthet akkor, ha a túlterjeszkedő javaslat annak céljára és tartalmára tekintettel kizárólag arra irányul, hogy a törvényjavaslattal nem érintett törvény rendelkezéseit a törvényjavaslattal összhangba hozza. Ha viszont az Országgyűlés nem minősíti szabályosnak, azaz nyilvánvalóan szükségesnek a túlterjeszkedő módosító javaslatot, akkor a módosító javaslat tárgyalását le kell zárni, és a módosító szándék legfeljebb új törvényjavaslat benyújtásával vihető keresztül. A TAB által benyújtott túlterjeszkedő módosító javaslatról szintén az Országgyűlés dönt vita nélkül. Szabályszerűnek minősített túlterjeszkedő módosító javaslat esetén ugyanúgy kell eljárni, mint a tárgyaló bizottság általi módosításkor, azzal az eltéréssel, hogy a TAB nem folytat kiegészítő részletes vitát.

A korábbi Házsabály egyik legneuralgikusabb pontja – ahogyan arra a tanulmány korábbi szakaszában számos megállapítás utalt – a *zárószavazás előtti módosító javaslatok* rendszere volt. A Házsabály jelentősen korlátozta a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtásának lehetőségét, ugyanis a módosítás benyújtását a zárószavazás elhalasztásához kötötte. A záró szakaszban a zárószavazás előtti módosító javaslatról a plénum már csak akkor szavazhat, ha az Országgyűlés előzőleg a zárószavazás elhalasztásáról döntött. Az elhalasztást követően kerülhet sor korlátozott körben zárószavazást előkészítő módosító javaslat előterjesztő vagy Kormány által benyújtására. A módosító javaslat megfogalmazására csak alkotmányossági, jogalkotási vagy kodifikációs problémák esetén kerülhet sor, túlterjeszkedő módosító javaslat és a törvény nem érintett részének módosítására irányuló szándék a Házsabály kifejezett rendelkezése alapján ezen a ponton már egyáltalán nem fogalmazható meg. Ez a minőségi jogalkotás és a törvényalkotás alkotmányos garanciái érvényesülése szempontjából igen jelentős szabály, hiszen az Alkotmánybíróság értelmezésében a zárószavazás előtti módosító javaslat benyújtási lehetőségének a koherenzia zavarra korlátozása a törvényhozási eljárás ésszerűsége szempontjából azért is fontos korlát, mert enélkül a törvényhozási eljárás legvégző szakaszában is sor kerülhet a törvényjavaslat koncepcionális, átfogó módosítására. Ez a gyakorlat pedig a törvényhozási eljárás ezt megelőző szakaszainak részét képező, a megfontolt és minőségi törvényalkotást szolgáló biztosítékok kiüresedését eredményezné. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a Házsabálynak a zárószavazás előtti módosító javaslatok benyújtására vonatkozó rendelkezésével kapcsolatban is kimondta, hogy az a – jogállamiság és a képviseleti hatalomgyakorlás elvéből levezethető – demokratikus hatalomgyakorlás és a köz érdekében végzendő képviselői tevékenység – amely tulajdonképpen a képviselői mandátum szabadsága megfogalmazásának tekinthető – garanciájának minősül, ezért megsértése olyan súlyos eljárási szabálytalanságnak tekintendő, amely a

törvény egy részének vagy egészének közjogi érvénytelenségét idézi elő.^{80 81} A zárószavazást előkészítő módosító javaslatot a TAB megvizsgálja, és saját – hasonlóan korlátozott kiterjedésű – módosító javaslataival együtt egy zárószavazás előtti módosító javaslatba gyűrja. Az Országgyűlés a TAB által benyújtott zárószavazás előtti módosító javaslatról, rövid záróvita után, egy szavazással dönthet. Ezt követően kerül sor a zárószavazásra.

4.3. A különleges eljárások rendszere

A modern parlamentarizmusra jellemzőek a törvényalkotás gyorsítására szolgáló speciális, kivételes eszközök, amelyeket jelen tanulmányban különleges eljárásoknak nevezünk.⁸² Ezzel némiképp eltérünk a Házzsabály terminológiájától, hiszen ott minden általánostól eltérő eljárásrend különleges eljárásként szerepel, míg jelen tanulmányban csupán az általános törvényalkotási eljárás gyorsítására szolgáló eszközöket, így a sürgős, a kivételes eljárást, valamint a Házzsabálytól eltérést tárgyaljuk. Nem tárgyaljuk továbbá az általános eljárásrend keretében érvényesülő gyorsító rendelkezéseket sem (például törvényjavaslat tárgyalása módosító javaslat hiányában).

A *sürgős tárgyalás*⁸³ intézményének lényege, hogy a törvényjavaslat tárgyalására a Házzsabályban általános jelleggel meghatározott eljárásrend helyett a Házzsabályban pontosan meghatározottak szerinti gyorsított ütemben, rövidebb határidők mellett kerül sor. Sürgősségi eljárásra vonatkozó javaslatot a régi Házzsabály szerint a törvényjavaslat előterjesztője tehetett, indokolással és ötven képviselő támogatása mellett. A sürgősség elrendeléséről az Országgyűlés a törvényjavaslat elfogadásához szükséges szavazataránnyal döntött. A sürgősség elrendelése esetén a törvényjavaslatot az elrendeléstől számított harminc napon belül napirendre kellett tűzni, és a módosító javaslatok benyújtását követően a részletes vitát szintén harminc napon belül le kellett folytatni. Sürgős tárgyalás esetén a kijelölt bizottság számára rövidebb határidő állt rendelkezésre az előkészítő ajánlás elkészítésére, és például rövidült a módosító javaslatok benyújtására nyitva álló határidő. Sürgős tárgyalás költségvetési törvényjavaslat esetén nem volt kérhető.

A Házzsabály a gyakorlati tapasztalatok, a felgyorsult törvényalkotási eljárás visszafogása és az új eljárásrend fényében kismértékben újraszabályozta a sürgősségi tárgyalás intézményét. Fontos új korlátozás, hogy sürgősségi tárgyalásra fél évente legfeljebb hat alkalommal kerül-

80 164/2011. (XII. 20.) AB-határozat.

81 Egy másik alkotmánybíróági döntés viszont azt is kifejezetten kimondta, hogy a Házzsabály azon rendelkezése, amely korlátozza a törvényjavaslatához benyújtható módosító javaslatok körét, nem tekinthető közvetlenül az Alkotmányból fakadó rendelkezésnek. Bár kétségtelenül a jogbiztonságot szolgáló korlátozásról van szó, megsértése csak kisebb súlyú eljárási hibának minősül. Ha a módosító javaslat ugyanis a képviselők számára még a záróvita és a törvény elfogadása előtt ismertté vált, annak tárgyalására megfelelő idő állt rendelkezésre, a törvényjavaslatról a kifogásolt rendelkezéssel együtt szavazhattak, akkor nem állapítható meg alkotmányellenesség. [10/2001. (IV. 12.) AB-határozat, 65/B/2008. AB-határozat.] Az igazsághoz azonban hozzátartozik az is, hogy ezek a követelmények valójában mindig az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységére adott reakcióként enyhülnek vagy szigorodnak.

82 Az ellenzéki jogok érvényesüléséről a különleges eljárásokban részletebben l. SMUK: *Ellenzéki...* I. m. 156–159.

83 Házzsabály 60. §.

het sor, illetve sürgős tárgyalás esetén is a benyújtás és a zárószavazás között minimálisan hat napnak el kell telnie. Ezen túlmenően az egész intézmény jövőbeli sorsára kiható jelentőségű változás, hogy a továbbiakban a sürgősségi eljárás elrendelésére csak a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával kerülhet sor. A sürgősségi tárgyalás tehát a továbbiakban nem a kormánytöbbség eljárásgyorsító eszköze lesz, hanem egy kompromisszumos döntést igénylő lehetőség. Ebből következően azt prognosztizálhatjuk, hogy kétharmados kormánytöbbség hiányában a sürgősségi eljárás jelentősége és alkalmazási köre csökkenni fog, és helyét más eljárásgyorsító eszközök, például az újrashabályozott kivételes eljárás fogja átvenni.

Kodifikációs szempontból szerencsés megoldással a Házzsabály egy szakaszba gyűjti azokat a konkrét eszközöket, amelyek közül az előterjesztő a sürgősségi indítványban javasolhatja, és az Országgyűlés választhat. Ezen konkrét gyorsító eszközök közül a korábbi Házzsabályban jelen nem lévő újdonságok jellemzően az új eljárásrenddel állnak összefüggésben. Új lehetőségként jelenik meg például, hogy sürgősség esetén a plénium és a bizottság egyszerre is ülésezhet. Korábban ez az általános tárgyalási rend esetén is előfordult, a Házzsabály alapján azonban erre főszabály szerint nem kerülhet sor. A 2. táblázat jól mutatja, hogy a sürgős tárgyalás egy meglehetősen elterjedt és gyakran használt jogintézmény volt. A legutóbbi ciklust megelőző két ciklusban a többi ciklushoz képest magasabb arányban került sor sürgősségi javaslat benyújtására és megszavazására. A kétharmados támogatás általánossá tétele és a javaslatok félevenkénti maximalizálása miatt ezek a számok prognosztizálhatóan vissza fognak esni a jelenlegi ciklusban.

A *kivételes eljárás* lényege a régi Házzsabály alapján az volt, hogy a törvényjavaslat vitáját és a módosító javaslatokkal kapcsolatos döntést nem a plénium, hanem egy kijelölt bizottság végezte el. A kivételes eljárás tehát nem elsősorban a törvényalkotási eljárás gyorsításáról, hanem egy másik eljárásrendben való tárgyalásról szólt. Ebből követően jellemzően a törvényjavaslat kivételes eljárásban történő tárgyalása mellett a törvényjavaslat sürgős tárgyalásának indítványozására is sor került. Jól mutatja mindezt, hogy a régi Házzsabály külön rendelkezett a kivételes eljárás rendelkezései között a kivételes és sürgős eljárás tárgyalás szabályairól. Kivételes tárgyalás elrendelésére minősített többséget igénylő vagy költségvetési-zárószámadási törvény esetén nem kerülhetett sor, és a döntés meghozatalára a jelen lévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazatára volt szükség. A 3. táblázat adataiból jól látható, hogy a kivételes eljárás intézménye ciklusról ciklusra fokozatosan szorult vissza. A legutóbbi ciklus kiugró számai vélhetően az alábbiakban részletezett kivételes sürgős eljárás bevezetésének köszönhetőek.

Nyilvánvalóan a kivételes és a sürgős tárgyalás összekapcsolódása ihlette azt a javaslatot, amely a kivételes sürgős eljárás bevezetéséhez vezetett. A korábbi Házzsabály alapján a 2012. január 1-jétől bevezetett kivételes sürgős eljárásban az elrendelést követő ülésnapon, tehát rendkívül gyorsan sor kerülhetett a törvényjavaslat zárószavazására. A kivételes sürgős eljárás korábbi Házzsabály szerinti intézménye egy olyan hibrid konstrukció volt, amely nyilvánvalóan a Kormány által rendkívüli gyorsasággal elfogadtatni kívánt törvényjavaslatok kezelésére szolgál. Mint ilyen, tulajdonképpen nem sokban különbözött attól a más, elsősorban francia kötődésű jogrendszerekben bevett megoldástól, amelynek értelmében egy különleges alkotmányi felhatalmazás alapján, meghatározott feltételek fennállása esetén a kor-

mány az egyébként a parlament törvényalkotó hatáskörébe tartozó tárgykörben – jellemzően utólagos parlamenti megerősítéssel – „törvényerejű rendeletet” alkothat.⁸⁴ Tekintettel arra, hogy az ilyen típusú eljárások rendkívüli módon visszaszorítják a parlament mozgásterét, a magyar jogalkotó által választott kivételes sürgős eljárás elrendelésére meghatározott, nagyobb jelentőségű törvényjavaslatok, az Alaptörvény és a sarkalatos törvények esetén nem kerülhetett sor. Fontos garancia volt továbbá, hogy ülésszakonként csupán hat alkalommal lehetett élni a kivételes sürgős eljárás lehetőségével. Mindezek mellett azt kell megállapítanunk, hogy az intézmény hosszú távon kevésbé tűnt alkalmasnak az eredeti célok elérésére, mivel a kivételes sürgős eljárás elrendelése a régi Hárszabály alapján a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának támogatásától függött. Így pedig egy nem kétharmados kormánypárti többségű Országgyűlés valószínűsíthetően egy ügyben sem járult volna hozzá saját tárgyalási lehetőségei ilyen mértékű beszűküléséhez.

A Hárszabály a fenti érvek mentén kiküszöbölte ezt az alapvető ellentmondást. Egyrészt a kivételes eljárás megszűnése mellett a kivételes sürgős eljárás elnevezése kivételes eljárássá változott, másrészt újabb garanciális elemekhez kötötte az alkalmazhatóságot (félévente csupán négy alkalommal kerülhet sor az elrendelésre, valamint tovább bővült a kivett törvényjavaslatok köre, ahol a kivételes eljárás elrendelésére nem kerülhet sor). Cserébe a többletgaranciákért, az új szabályozás szerint az elrendeléshez elegendő az országgyűlési képviselők többségének támogatása, ily módon az eljárás a Kormány legfontosabb eljárásgyorsító eszköze lett.

A Hárszabály alapján a kivételes eljárás az alábbiak szerint épül fel.⁸⁵ Kivételes eljárás elrendelésére csak tárgysorozatban szereplő törvényjavaslatok esetén kerülhet sor. Az elrendeléssel egy időben születik döntés a pontos ütemezésről. Az általános szabályoktól eltérve ekkor a törvényjavaslat részletes vitáját a TAB végzi el, az általános vitára pedig úgynevezett összevont vita keretében a TAB részletes vitát lezáró döntése, összegző jelentése és összegző módosító javaslata benyújtását követően kerül sor. Az összevont vita tehát tulajdonképpen a rendes törvényalkotási eljárás záróvitájához hasonlítható, és a plénum a kivételes eljárásban tárgyalta törvényjavaslatról ekkor tárgyal egyedül.

A *Hárszabálytól eltérés*⁸⁶ intézménye, annak alkotmányossága és indokoltsága a Hárszabály *sui generis* jogforrási jellegéből érthető meg leginkább. A Hárszabály tulajdonképpen egy olyan belső norma, amelynek kizárólagos célja az Országgyűlés jogalanyainak működését szabályozni, külső személyekre vonatkozó, általánosan kötelező magatartási szabályt nem tartalmaz.⁸⁷ Ebből következően elfogadható, hogy teljes konszenzus esetén az ország-

84 Például Franciaország Alkotmányának 38. cikke alapján: „A kormány, programjának végrehajtása érdekében, kérheti a parlament felhatalmazását ahhoz, hogy meghatározott időtartamra, rendeleti (ordonnance) formában hozzon olyan intézkedéseket, amelyek törvényi útra tartoznak. A rendeleteket az Államtanács véleményének kikérése után a Minisztertanács bocsátja ki. Kihirdetésükkel egyidejűleg hatályba lépnek és hatályukat veszítik, ha a megerősítésükre irányuló törvénytervezetet nem terjesztik a parlament elé a felhatalmazást adó törvény által megállapított határidőn belül.” Fordítás TRÓCSÁNYI László (szerk.): *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*. KJK-KERSZÖV Kiadó, Bp., 2005. 388.

85 Hárszabály 61–64. §.

86 Hárszabály 65. §.

87 A Hárszabály jogforrási jellegéről és az Alaptörvény által kialakított új rendről lásd összefoglaló jelleggel SMUK Péter: *A Tisztelet Ház szabályai, 2012 – új törvény az Országgyűlésről. Kodifikáció és közigazgatás, 2012/2. 5–27.*

gyűlési képviselők eltérjenek az előre lefektetett szabályoktól, és egy-egy törvényjavaslat tárgyalását ne az előzetesen lefektetett eljárásrendben tegyék meg, hanem ahhoz szükséges különleges eljárásrendet fogadjanak el.

Jól látható tehát, hogy a Házzsabálytól eltérés – egyébként a magyar parlamentarizmusban régóta ismert intézményének – lényege az előre lefektetett házzsabályi garanciarendszer egyes elemeinek vagy az elemek jelentős részének kikapcsolása. Mindez a gyakorlatban jellemzően egy gyors törvényalkotási folyamatot eredményezett. A 4. táblázat azonban jól mutatja, hogy az előző parlamenti ciklusokban meglehetősen nagy számban került sor a Házzsabálytól való eltérés megszavazására. Ebből az következik, hogy vélelmezhetően sokszor csupán egy-két eljárási korlát kikapcsolásához járult hozzá az ellenzék. Tekintettel ugyanis a Házzsabálytól való eltérés meghatározatlanságára, vagyis arra, hogy előre nincs lefektetve, hogy mely rendelkezésektől és milyen mértékben enged eltérést, kiemelt garanciális jelentőségű, hogy az országgyűlési képviselők lehető legnagyobb konszenzusát igénylő szavazataránnyal kerülhessen sor az alkalmazására. Ebből következően álláspontunk szerint nem fogadható el alkotmányosan olyan szabályozás, amely olyan szavazatarányhoz köti a Házzsabálytól való eltérés alkalmazását, amely a hatályos választási rendszer értelmében előre láthatóan elérhető a mindenkor i kormánypárti többség számára.

A korábbi Házzsabály a jelen lévő országgyűlési képviselők négyötödének szavazatához kötötte a Házzsabálytól való eltérésre tett indítvány elfogadását. Az indítványban javaslatot kellett tenni az eltérés konkrét módjára. A javaslat a korábbi megfogalmazás szerint nem lehetett ellentétes az Alaptörvénnyel, nem ütközhetett törvénybe, valamint nem volt alkalmazható az Alaptörvény és a Házzsabály tárgyalása során. Meglehetősen érdekes az Alaptörvénybe és a törvénybe ütközés tilalmára vonatkozó kitétel, hiszen egyrészt többféle értelmezést tesz lehetővé, másrészt sajátosan utal a Házzsabály *sui generis* jogforrási jellegére is. Szűkebb értelmezésben a rendelkezés az Alaptörvény közvetlenül érvényesülő szabályaitól való eltérés tilalmára utalhat (például az Országgyűlés működésére vonatkozó rendelkezésektől nem lehet eltérni). Tágabb értelmezésben a rendelkezés akár az alkotmányos alapelvektől (például jogállamiság, képviselői jogállás egyenlősége, szabad mandátum elve) való eltérés tilalmát is jelentheti. Az a megfogalmazás pedig, amely nem valamennyi jogszabálytól, hanem csupán a törvényektől való eltérést tiltja, arra utalhat, hogy a Házzsabály vonatkozásában praktikusan csak az Országgyűlésről szóló törvénnyel való összeütközés képzelhető el. Másrészt viszont azt is megie-lenítheti, hogy a Házzsabály ugyan formálisan közjogi szervezetszabályozó eszköz, amely elvben semmilyen jogszabállyal sem lehet ellentétes, de a Házzsabály *sui generis* jogforrási helyzeténél fogva a törvényekkel való összeütközés kizártságának hangsúlyozása különös fontosságú. A Házzsabály változatlanul hagyott szavazatarány mellett teszi lehetővé a Házzsabálytól való eltérés alkalmazását, továbbá némiképp kibővíti a kizárt törvényjavaslatok körét.

Összességében a törvényalkotási eljárás gyorsítására szolgáló különleges eljárások Házzsabály általi átrendezésével kapcsolatban az alábbiakat állapíthatjuk meg. A kivételes eljárás megszűnésével egy olyan megoldás tűnt el formálisan a magyar parlamenti jogból, amely ciklusról ciklusra vesztett jelentőségéből. A sürgősségi eljárás kétharmados többséghez kötése hosszú távon a kevesebb elrendelés és a törvényjavaslatok hosszabb tárgyalásának irányába fog mutatni – természetesen ez nagyban függ az aktuális Kormány parlamenti támo-

gatottságának mértékétől. A kivételes eljárás és a Hárszabálytól eltérés intézménye gyakorlatilag az a két intézmény, amelynek segítségével egy, illetve két nap alatt is lehetségessé válik törvényjavaslat elfogadása. A két intézmény között azonban van egy alapvető különbség: a rendes parlamenti mandátumarány mellett a Hárszabálytól eltérésre csupán a kormánypártok és az ellenzék konszenzusa esetén kerülhet sor, míg a kivételes eljárás egyedül a kormánytöbbség akaratától függ. Ebből következően ez utóbbi eljárás jelentős garanciális elemekkel van körülbástyázva. A Hárszabály megalkotása során jól végigkövethetően az az alapelv érvényesült, hogy a különleges eljárások a modern parlamentarizmusban végső soron a kormány jogalkotási tevékenységét hivatottak segíteni. Ebből következően a Hárszabály által lehetővé tett különleges eljárásokat úgy kell átstrukturálni, hogy a parlamenti többség számára az ellenzék hozzájárulása nélkül is álljon rendelkezésre olyan – limitált számú és garanciákkal körülbástyázott – lehetőség, amely a törvényalkotás rendkívüli gyorsítására alkalmas. A jogalkotó szándék ezen túlmenően mintha abba az irányba mutatna, hogy a kivételes eljárás mellett csak olyan különleges eljárásokat tartalmazzon a Hárszabály, amelyek vagy minősített többséghez kötődnek és jelentősen nem befolyásolják az ellenzéki jogok érvényesülését, vagy kifejezetten olyan minősített többség szükséges hozzájuk, amely egy megszokott parlamenti mandátumelosztás esetén praktikusán mindenképpen a parlamenti ellenzék egyes tagjainak beleegyezését jelenti.

5. ÖSSZEFOGLALÓ MEGÁLLAPÍTÁSOK

A következőkben pontokba szedve kívánjuk összegyűjteni a tanulmány legfontosabb megállapításait. Álláspontunk szerint a törvényalkotási tevékenység kvantitatív elemzésére vonatkozó kutatás eredményeit és az alkotmányossági követelményeket a Hárszabályra vetítve az alábbi főbb megállapításokat tehetjük:

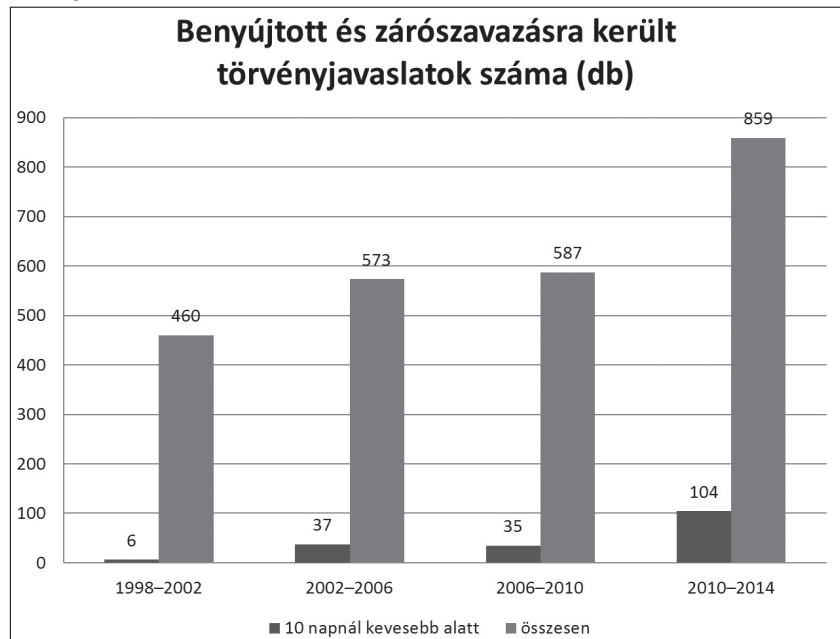
- Az Országgyűlés törvényalkotási tevékenységét számos módszertannal lehet vizsgálni. Az egyik legfontosabb módszertan a kvantitatív elemzés, amely a statisztikai adatok átfogó vizsgálatán alapul, meglehetősen ritkán bukkan fel a közjogi szakirodalomban.
- Jelen tanulmány olyan statisztikai adatokra támaszkodva vizsgálja a törvényalkotás eljárását, amelyek korábban nem kerültek publikálásra.
- Az elmúlt 20 év magyar törvényalkotási tapasztalatait a fenti szempontok szerint vizsgálva számos fajsúlyos megállapítás tehető, illetve egyértelmű tendenciák azonosíthatók be.
- A korábbi hasonló módszertanon alapuló kutatás megállapításai szerint a jogrendszerben időszakosan bekövetkező pulzáció a mögöttes társadalmi és gazdasági változások leképeződése. Az elmúlt négy évben bekövetkezett változások – és azoknak a jogrendszerben, illetve a törvényalkotásban látható megnyilvánulásai – társadalmi és gazdasági szempontból szintén jelentős, fordulópontszerű időszakra utalnak.
- Az elmúlt néhány országgyűlési ciklus legfontosabb közös jellemzője a törvényalkotási eljárás felgyorsulása. Ez a tendencia legjobban a törvényjavaslat benyújtása és zárószavazása közötti idő folyamatos, parlamenti ciklusról ciklusra bekövetkező

csökkenéséből állapítható meg. Látványosan támasztja alá továbbá ezt a megállapítást a tíz napnál rövidebb idő alatt elfogadott törvényjavaslatok számának szintén egyértelműen kivehető növekedése.

- A törvényalkotás felgyorsulása mellett ugyanakkora jelentőségű változásnak látszik a bizottsági ülések időtartamának rövidülése. Ez a jelenség arra enged következtetni, hogy – noha formálisan a bizottsági ülések száma inkább növekvő tendenciát mutat – a részletesebb szakpolitikai vita visszaszorulóban van. Mindez kifejezetten káros a magyar parlamentarizmusra nézve, mivel a nemzetközi tendenciák inkább azt mutatják, hogy a modern korban a parlamenti bizottságok szerepe felértékelődik.
- A fentiek mellett ugyanakkor azt is szükséges rögzíteni, hogy a parlament törvényalkotásra fordított ideje egyáltalán nem mutat csökkenő tendenciát. Mindezt ugyan minden parlamenti ciklusban együtt szükséges értelmezni a törvényjavaslatok számának alakulásával, de az jól látható, hogy összességében a parlament munkaterhe inkább emelkedik.
- A törvényalkotás minősége és alkotmányossága fölött külső szereplőként a magyar közjogi berendezkedésben az Alkotmánybíróság és a köztársasági elnök őrökdi.
- Az Alkotmánybíróság következetesnek tekinthető gyakorlata szerint a testület indítványról indítványra külön mérlegeli, hogy a vizsgált törvény vonatkozásában megvalósultak-e a törvényalkotás alkotmányos garanciái. A testület álláspontja szerint nem minden eljárási szabály megsértése minősül olyan súlyúnak, amely a törvény közjogi érvénytelenségét okozhatja.
- Az Alkotmánybíróság gyakorlatában jelenleg két kritikus vizsgálódási terület látszik kikristályosodni, amelyek a törvényalkotás eljárási hibája miatti közjogi érvénytelenségre alapot szolgáltathatnak. Ezek a területek az egyéni képviselői jogok megsértése és a megfelelő tárgyalási idő biztosításának hiánya körül találhatók.
- A köztársasági elnök elmúlt két éves működésének gyakorlata azt bizonyítja, hogy az Alaptörvény megváltozott szabályozása, amely szerint az államfő a korábbiakhoz képest szabadabban döntheti el, hogy alkotmányossági vagy politikai vétót emel, jól alkalmazható, hatékony eszközt adott az elnök kezébe a minőségi törvényalkotás számos aspektusának kikényszerítéséhez.
- Első vizsgálódásra úgy látszik, hogy a 2014. május 6-án hatályba lépett Házzsabály a kvantitatív kutatás alapján kimutatható anomáliák kiküszöbölését elősegítő és az alkotmányossági követelményeknek megfelelő szabályrendszerként tud működni.
- Természetesen kizárólag a gyakorlat tudja megmutatni, hogy a Házzsabály valóban képes lesz-e elvégezni célját, ugyanakkor a tanulmány megírásának időpontjában úgy látszik, hogy az új szabályozás eredményeként a törvényalkotás átlagos üteme lassulni fog, a bizottsági munka kiüresedése irányába mutató tendencia megfordul, és a TAB révén a minőségi jogalkotás felé is sikerülhet lépéseket tenni.

6. ÁBRÁK

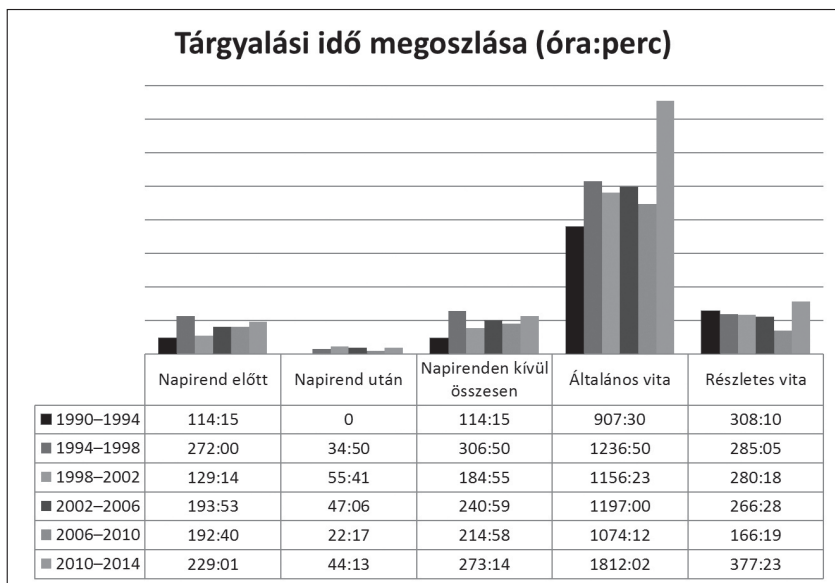
1. diagram



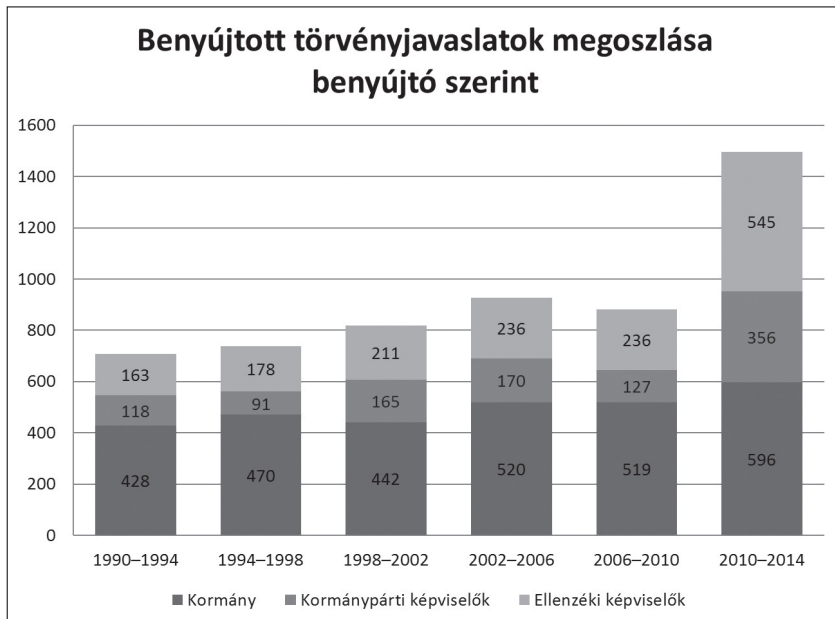
2. diagram



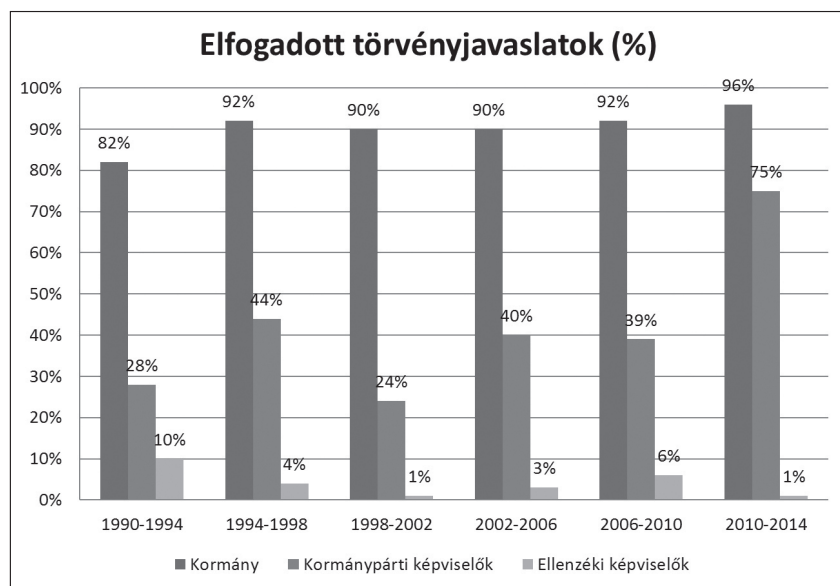
3. diagram



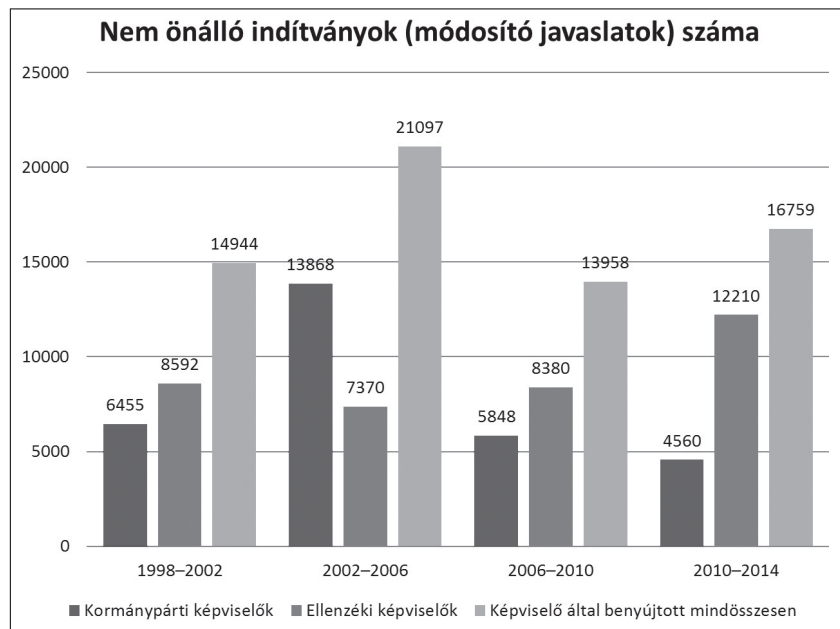
4. diagram



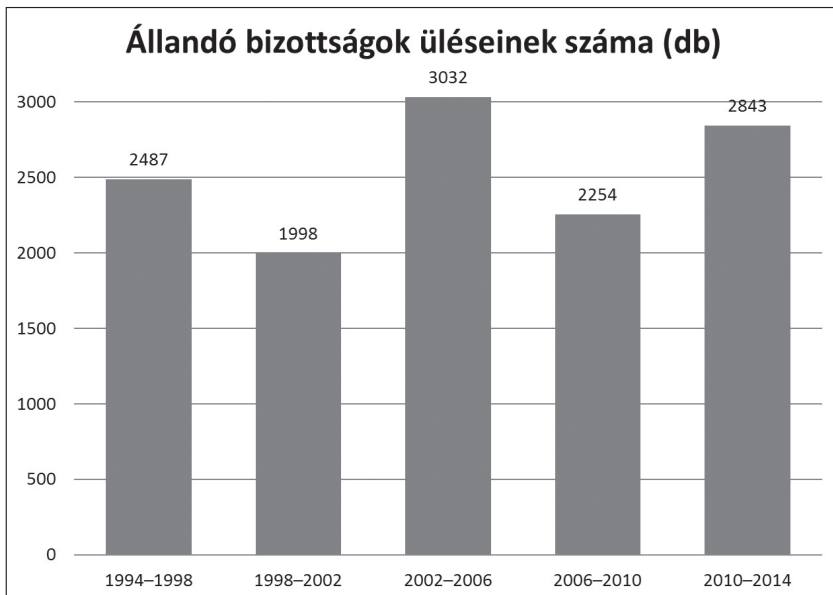
5. diagram



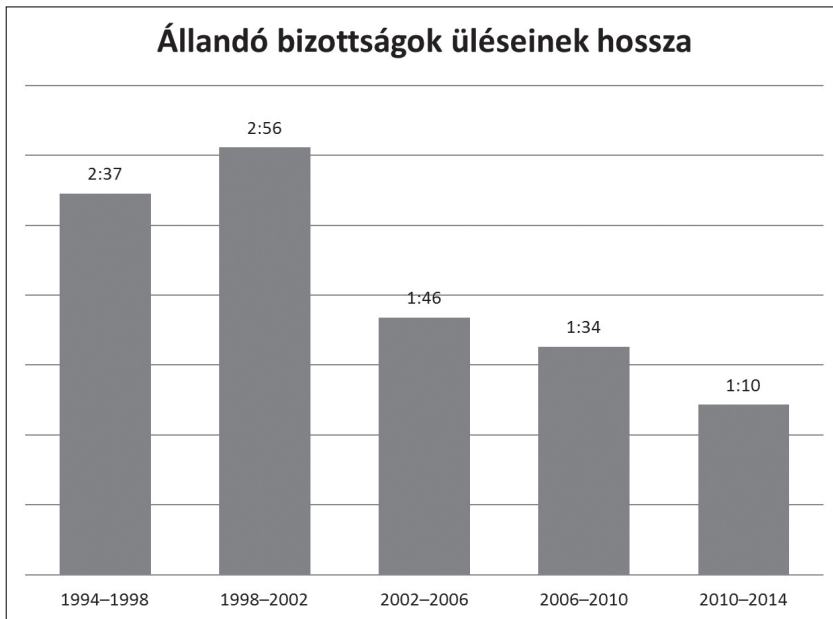
6. diagram



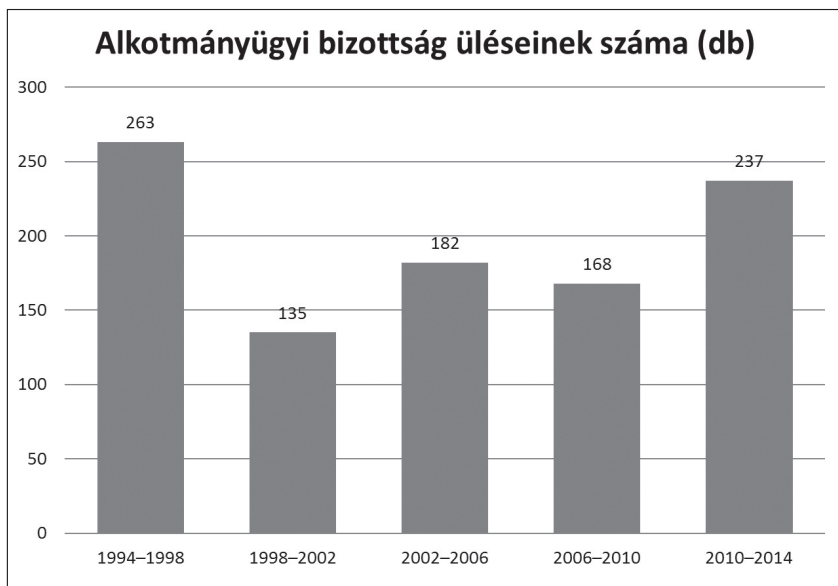
7. diagram



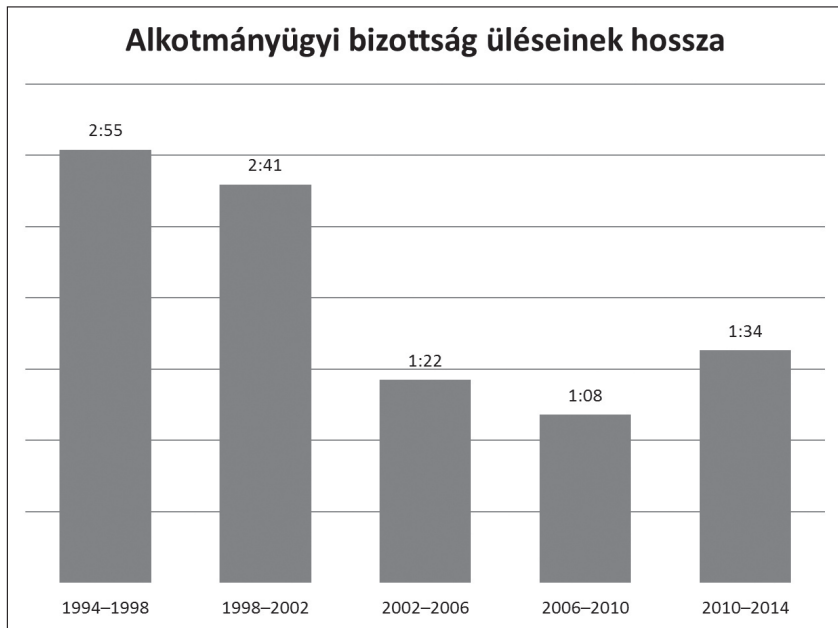
8. diagram



9. diagram



10. diagram



1. táblázat

	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014
Ülésidő összesen (óra:perc)	2415:57	2646:21	2198:26	3454:53
Ülésnapok száma	252	288	256	342
Egy ülésnapra jutó ülésidő (óra:perc)	9,59	9,19	8,59	10,10
Egy ülésnapra jutó tárgyalási idő (óra:perc)	8,96	8,73	8,29	9,82

2. táblázat

Sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma	Indítvány		Mindösszesen
Ciklus	elfogadva	elutasítva	
1990–1994	53	2	55
1994–1998	37	0	37
1998–2002	72	16	88
2002–2006	190	40	230
2006–2010	167	51	218
2010–2014	141	1	142
1990–2014	660	110	770

3. táblázat

Kivételes, kivételes sürgős tárgyalásra irányuló indítványok száma	Indítvány		Mindösszesen
Ciklus	elfogadva	elutasítva	
1990--1994	55	12	67
1994--1998	40	4	44
1998--2002	10	6	16
2002--2006	3	3	6
2006--2010	0	0	0
2010--2014	27	0	27
1990--2014	135	25	160

4. táblázat

Házaszabálytól való eltéréssel történő tárgyalásra irányuló indítványok száma	Indítvány		Mindösszesen
Ciklus	elfogadva	elutasítva	
1994--1998	30	7	37
1998--2002	42	9	51
2002--2006	68	26	94
2006--2010	109	3	112
2010--2014	95	2	97
1994--2014	249	47	296